

Mikko Mäntysaari – Anu-Riikka Aalto  
– Maisa Maaniittu

"...ON OLTAVA HIRVEÄN VAHVA"

Asiakaspalautetta sosiaalihuollosta

19/1996



STAKES

SOSIAALINEN JA TERVEYSALAN TUTKIMUS- JA KEHITTÄMISKESKUS

A I H E I T A

“...on oltava hirveän vahva”  
Asiakaspalautetta sosiaalihuollosta

Mikko Mäntysaari, Anu-Riikka Aalto ja Maisa Maaniittu

1996

Julkaisua voi tilata osoitteesta  
STAKES  
Sosiaali- ja terveysalan  
tutkimus- ja kehittämiskeskus  
POSTIMYYNTI/julkaisut  
PL 220 00531 Helsinki  
Puh: (90) 39671 ja 3967 2308,  
fax: (90) 3967 2450  
©Stakes 1996

# Sisältö

<b>1</b>	<b>Johdanto</b>	<b>1</b>
<b>I</b>	<b>Sosiaalihuollon laatu</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Miltä palvelujärjestelmän tila näyttää</b>	<b>7</b>
2.1	Palvelut vaikuttavat väestön hyvinvointiin . . . . .	7
2.2	Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus . . . . .	8
2.3	Lamaprojektin loppuraportti . . . . .	8
2.4	Laadunhallintaa tarvitaan! . . . . .	10
2.5	Laatukriteerit . . . . .	11
<b>3</b>	<b>Mitä asiakas pitää hyvänä?</b>	<b>13</b>
3.1	Sosiaalihuollon moniulotteisuus . . . . .	13
3.2	Monenlaisia asiakassuhteita ja odotuksia . . . . .	14
<b>4</b>	<b>Asiakaspalautteen keruumenetelmiä</b>	<b>17</b>
4.1	Aineiston käsittelystä . . . . .	18
4.2	Puhelin aineistonkeruuvälineenä . . . . .	20
4.3	Puhelin- ja käyntihaastattelun eroista . . . . .	20
<b>II</b>	<b>Asiakkaiden kokemuksia palvelujen laadusta</b>	<b>23</b>
<b>5</b>	<b>Palautteen tyypit</b>	<b>25</b>
<b>6</b>	<b>Yksilöllistä vai byrokraattista auttamista</b>	<b>27</b>
6.1	Sosiaalibyrokrania . . . . .	27
6.2	Laadun virheettömyys . . . . .	28
6.3	Kokemukset sosiaalibyrokatiasta . . . . .	29
6.3.1	Kokemukset työntekijöiden käyttäytymisestä . . . . .	31
6.3.2	Vahtimestarit ja kanslistit . . . . .	32

6.3.3	Epätoivoa ja raivoa . . . . .	32
6.4	Sosiaalibyrokraatian laatukriteerit . . . . .	34
6.4.1	Saavutettavuus . . . . .	34
6.4.2	Hyväksyttävyys . . . . .	35
6.4.3	Tehokkuus . . . . .	36
6.4.4	Avoimuus . . . . .	37
<b>7</b>	<b>Toimeentulotuen laatu</b>	<b>41</b>
7.1	Toimeentulotuen saavutettavuus . . . . .	41
7.2	Toimeentulotuen hyväksyttävyys . . . . .	42
7.3	Toimeentulotuen avoimuus . . . . .	49
<b>8</b>	<b>Lastensuojelun laatu</b>	<b>53</b>
8.1	Lastensuojelun saavutettavuus . . . . .	53
8.2	Lastensuojelun hyväksyttävyys . . . . .	54
8.3	Lastensuojelun tehokkuus . . . . .	55
8.4	Avoimuus lastensuojelussa . . . . .	57
<b>9</b>	<b>Vammais- ja vanhuspalvelujen laatu</b>	<b>59</b>
9.1	Saavutettavuus . . . . .	59
9.1.1	Vanhustenhuollon saavutettavuus . . . . .	59
9.1.2	Vammaispalvelujen saavutettavuus . . . . .	61
9.2	Vanhusten ja vammaisten palvelujen hyväksyttävyys . . . . .	62
<b>III</b>	<b>Palautepuhelimien arviointia</b>	<b>65</b>
<b>A</b>	<b>Tutkijan rooli ja tunteet</b>	<b>73</b>

# Taulukot

5.1	<i>Asukasluku siinä kunnassa jota soitto koski . . . . .</i>	25
5.2	<i>Palvelun tyyppi ja annettu palaute . . . . .</i>	26



# Luku 1

## Johdanto

(16)<sup>1</sup> Palautepuhelin on hyvä idea. Toivottavasti palaute ei haudaudu.

(214) Ruohonjuuritasolta pitää kysyä niinkuin nyt tässä puhelimessa kysytään.

Lamavuosina Suomessa on varsin tarkoin seurattu hyvinvointipalvelujen määrällisessä tuotannossa tapahtuneita muutoksia. Sen sijaan siitä, mitä lama on merkinnyt palvelujen laadulle, on olemassa aika niukasti tietoa.

Laadusta puhuttaessa keskeiseksi laadun määrittelijäksi nostetaan yleensä palvelujen käyttäjä. Palvelujen käyttäjä on paras taho kertomaan, miltä palvelutapahtumassa mukana olo on tuntunut ja mitä merkitystä palvelulla on ollut. Tämän vuoksi asiakaspalautteen kerääminen on laadun muutosten tarkastelun kannalta välttämätöntä.

Kun palvelujen laatua ja saatavuutta on selvitetty yleisillä väestökyselyillä, on tyytyväisyys yleensä varsin laajaa. Kansalaiset arvioivat sosiaalipalvelujen riittävyttä ja kykyä auttaa asiakkaitaan selvästi myönteisemmin vuonna 1993 kuin 1987. [21, s. 88-89] ; [17, s. 49]. Näyttää siis siltä, että 1990-luvun lama ei ole kovin olennaisesti muuttanut palvelujen käyttäjien kokemuksia ainakaan huonompaan suuntaan. Voidaan siten väittää, että sosiaalipalvelujen käyttäjät ovat valtaosin hyvin tyytyväisiä saamiinsa palveluihin.

Stakesissa toteutettiin 1.6.-22.6.1995 asiakaspalautepuhelinkokeilu. Sosiaalihuollon eri palveluita käyttäneet asiakkaat saivat soittaa ilmaiseksi ja kertoa kokemuksistaan sosiaalihuollon eri palveluista. Numero osoittautui suureksi menestykseksi. Parin viikon aikana soittoja tuli lähes kolmesataa. Tä-

---

<sup>1</sup>Suluissa oleva numero viittaa soiton numeroon. Hakasuluissa olevat numerot viittaavat kirjallisuuteen.



mä raportti pyrkii antamaan kuvan siitä palautteesta jonka sosiaalipalvelujen käyttäjät meille viestivät.

Kuva, joka sosiaalihuollon palvelukokemuksista tässä raportissa syntyy, on pääasiassa hyvin kriittinen. Raporttia ei tule lukea kuvauksena siitä, millaista sosiaalihuollon palvelujen laatu yleensä suomalaisten mielestä on. Sen sijaan tuloksemme kertovat siitä, millaisia palvelukokemuksia huomattavan monella suomalaisella on sosiaalihuollossa ollut. Kaikki soittajat eivät silti kertoneet vain hyvinvointipalvelujen ongelmista ja puutteista. Palautepuhelimeen soittaneet asiakkaat antoivat myös positiivista palautetta:

... Ei muuta kuin isoa plussaa sinne vaan. On otettu perheen tilanne huomioon ja suhtauduttu asiallisesti...

Näistä myönteisistä palautteista huolimatta kirjamme lukeminen voi olla raskas kokemus sosiaalihuollon työntekijöille, sillä asiakaspalautteessa on paljon ja aika kovaakin kritiikkiä. Uskomme, että palautteeseen tutustuminen silti kannattaa, mikäli asiakkaiden kokemuksista todella ollaan kiinnostuneita. Uskomme, että palvelujen tuottamisessa esiintyvien laatuongelmien esiintuominen on välttämätöntä kaikkien kannalta: yhtä lailla työntekijöiden, asiakkaiden kuin palvelujen rahoittajienkin. Mikäli asiakkaiden kokemia laadun pulmia ei oteta tarkastelun kohteeksi, voidaan työvoiman käytön tehostamista jatkaa loputtomiin niin, että siitä on ennen pitkää huonoja seurauksia kaikille tahoille.

Palautepuhelimen toteuttamisesta on kohta kulunut vuosi, mikä ei sinänsä yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa merkitse tavattoman pitkää kypsyttelyä, pikemmin asia on päinvastoin. Tarkoituksemme oli toki saada raportti valmiiksi nopeammin – itse asiassa heti kesällä 1995. Aineiston analysointi osoittautui kuitenkin yllättävän hankalaksi. Meille kävi niinkuin usein tutkijoille käy: siirtelimme materiaalia pinosta toiseen, mietimme ja pureksimme sitä monella tavalla, ja niin raportin julkaiseminen viivästyi kuukaudesta toiseen. Raportin viivästyminen suunnitellusta aikataulusta ei kuitenkaan tarkoita sitä, että tuloksista ei olisi tiedotettu. Aineistoa on esitelty monia kertoja sekä sosiaalialan ammattilaisille että laajemmalle kiinnostuneiden joukolle sekä käytetty laajasti Stakesissa käynnissä olevan sosiaalihuollon laatuprojektien koulutustilaisuuksissa.

Asiakaspalautteen oikean esitystavan löytäminen on ollut vaikeaa. Emme toisaalta halua pettää palautteen esittäjien luottamusta selittelemällä parhain päin palvelujärjestelmää kohtaan esitettyä kritiikkiä. Usein huonoon laatuun liittyvät kokemukset liittyvät laman seurauksena tapahtuneeseen palvelujen tuottamiseksi kiristymiseen. Tämän myös monet soittajista tiesivät. Emme halua myöskään syyllistää työntekijöitä tai väittää, että sosiaalipal-

velujen laatu olisi sinänsä Suomessa huonoa. Päädyimme lopulta tuomaan kritiikin esiin sellaisenaan, sensuroimatta ja liikoja tulkitsematta.

Haluamme kiittää kaikkia soittajia tärkeästä palautteesta. Soittajista monet toivoivat, että heidän antamansa palaute ei hautautuisi johonkin, vaan sillä olisi todellista vaikutusta. Puhelimen avulla kertyikin tavattoman laaja ja kiinnostava aineisto, johon tullaan palaamaan vielä monella tavalla.

Kokeilun toteuttaminen ei olisi ollut mahdollista ilman tiedotusvälineiden aktiivista tukea. Erityinen kiitos kuuluu siten lehdille, tv:lle ja radioille, jotka ottivat nopeasti vastaan tiedotteemme ja välittivät siitä viestin palvelujen käyttäjille. Kiitos myös niille sosiaalihuollon työntekijöille, jotka tiedottivat palautepuhelimesta asiakkailleen, kiinnittivät asiakkaiden näkyviin puhelimesta kertovan tiedotteen, kehoittivat asiakkaitaan soittamaan ja muutenkin tukivat hanketta.

Tämä julkaisu on kolmen ihmisen yhteistyötä: vastaamme yhdessä tulkinasta, painotuksista ja raportin kokonaisuudesta. Mikko Mäntysaari vastasi esityksen rakenteesta sekä luvuista 1, 2, 2.4, 2.5, 4, 5, 6.2, 6.3, 8, 9 ja osasta III. Anu-Riikka Aalto on kirjoittanut luvut 4.2, 4.3, 7 ja liitteen A. Maisa Maaniittu kirjoitti luvut 3.1, 3.2, 6.1 ja 6.4.

Tämän raportin kanssa samanaikaisesti valmistuu Anu-Riikka Aallon sosiaalipolitiikan pro gradu-tutkimus Turun yliopiston sosiaalipolitiikan laitokselle.[4]

Raportti jakautuu kolmeen osaan. Ensimmäisessä osassa käsittelemme lyhyesti sosiaalihuollon erityisluonnetta sekä laadunhallintaa sosiaalihuollossa. Seuraavassa luvussa tarkastelun kohteena on palvelujärjestelmämme nykytilanne viimeaikaisen tutkimuksen valossa. Julkaisun toinen osa koostuu palautepuhelimien tulleiden soittojen raportoinnista. Kolmannessa osassa on kokeilumme tulosten punnintaa ja joitakin johtopäätöksiä. Mikäli lukija on kiinnostunut pelkästään palvelujen käyttäjien mielipiteistä, voi raportin lukemisen alkaa suoraan jaksosta 5.



Osa I

Sosiaalihuollon laatu



## Luku 2

# Miltä palvelujärjestelmän tila näyttää

Vallitseva yhteiskunnallinen tilanne näkyy laadunkehittämisen kontekstina. Seuraavassa tarkastellaan lyhyesti sosiaalipalvelujen nykytilaa Suomessa. Stakes on julkaisi vuonna 1995 kaksi laajaa selvitystä hyvinvointipalvelujen tilasta. Tarkastelemme seuraavassa lyhyesti näiden raporttien tuloksia. Näin saamme esiin sen yleisen yhteiskunnallisen viitekehyksen, johon keräämämme asiakaspalaute liittyy.

### 2.1 Palvelut vaikuttavat väestön hyvinvointiin

Hyvinvointivaltiolliset mallit voidaan jakaa kahteen päätyyppiin, jakovaltioihin ja palveluvaltioiden. Pohjoismaisille hyvinvointivaltioille on tyypillistä julkisten, verovarolla rahoitettujen hyvinvointipalvelujen laajuus ja kuntien keskeisyys palvelujen tuottajina. Siksi pohjoismaista hyvinvointivaltiota pidetään nimenomaan palveluvaltiona.

Laman aikana näyttää tapahtuneen merkittävä muutos, johon on toistaiseksi kiinnitetty vähän huomiota. Pohjoismaisille hyvinvointivaltioille on tyypillistä julkisten, verovarolla rahoitettujen hyvinvointipalvelujen laajuus ja kuntien keskeisyys palvelujen tuottajina. Budjettitalouden valossa 1990-luvulla sosiaalipolitiikassa on ollut selvä suunta palvelujen suhteellisen osuuden pienenemiseen. Tämä ei johdu vain työttömyysturvamenojen kasvusta vaan myös muiden tulonsiirtomenojen kasvusta samaan aikaan, kun palvelumenot ovat supistuneet. Suomalainen hyvinvointivaltio on siis 1990-luvun aikana kokenut merkittävän rakennemuutoksen "palveluvaltiosta" ja "jakovaltion" suuntaan, tiivistää Juhani Lehto. [18]

## 2.2 Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus

Kesällä 1995 ilmestyneen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsauksen mukaan [14, s.10] palvelujärjestelmässä ei toistaiseksi ole tapahtunut asiakkaiden kannalta ratkaisevia heikennyksiä. Kunnat ovat kuitenkin nostaneet asiakasmaksuja. Lasten päivähoidossa tarjonta ylittää kysynnän; tämä johtuu työttömyyden korkeasta tasosta. Tutkimus on valmistunut vuonna 1995, jolloin päivähoitolain muutos ei ollut vielä voimassa. Siten voi olla, että juuri päivähoidon kohdalla tilanne on monissa kunnissa muuttunut. Raportin mukaan päivähoiton supistukset on kohdistettu ennen kaikkea perhepäivähoitoon. Lapsiperheiden kodinhoitoapua ja kunnan ulkopuolelta ostettavia vammais- ja päihdepalveluja on supistettu merkittävästi. Terveyspalveluissa, vammaishuollossa ja vanhusten hoivapalveluissa on tapahtunut merkittävää siirtymää laitoshoidosta kohti avopalveluja mutta ainakin terveydenhuollossa ja vanhustenhuollossa tämä muutos on edelleen kesken ja sen kauaskantoisempi merkitys arvioimatta.

Hyvin monissa palveluissa tuottavuus on laman aikana noussut. Vaikka henkilöstön määrä on supistunut, suoritteita on saatu aikaan entinen määrä tai jopa enemmän. Esimerkiksi somaattisessa erikoissairaanhoidossa palvelujen saatavuus on parantunut, jonot ja hoitajakset ovat lyhentyneet. Toiminnan tehostuminen on saatu aikaan jossain määrin kehittämällä palvelujen porrastusta ja muuta toimivuutta mutta pääasiallisena syynä voidaan kuitenkin pitää työvoiman käytön tehostamista. Eräiden tutkimusten mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstö on laman aikana ollut kovilla. Uusitalon ja Konttisen mukaan selkeää kuva ei ole siitä, miten kiire, sijaisten puute ja kasvanut työmäärä ovat vaikuttaneet palvelujen laatuun. [14, s.10]

## 2.3 Lamaprojektin loppuraportti

Toinen vuonna 1995 ilmestynyt sosiaalihuollon palvelujärjestelmän tilaa kuvaava raportti oli nk. lamaprojektin loppuraportti. Juhani Lehdon [17] mukaan lamavuosien vaikutukset kunnallisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin voidaan tiivistää seuraaviksi trendeiksi:

1. Kunnallisen kodinhoitoavun asiakkaana olevien kuntatalouksien määrä on alentunut noin kolmanneksella eli noin 60 000 kotitaloudella. Erityisesti lapsiperheiden palveluiden käyttö on vähentynyt.
2. Kunnallisessa lasten päivähoidossa olevien lasten osuus koko ikäluokas-

ta on alentunut merkittävästi. Samalla päivähoidon luonne on muuttunut huomattavasti aiempaa päiväkotivaltaisemmaksi.

3. Tulonsiirtojen osuus kunnallisen sosiaalitoimen menoissa on lisääntynyt rajusti. Samaan aikaan, kun sosiaalipalvelujen menot ovat alentuneet, lasten kotihoidon tuen ja toimeentulotuen menot ovat nousseet reaalisesti 127 % vuosina 1989-1993.
4. Erikoissairaanhoido on muuttunut merkittävästi diagnoosi-, toimenpide- ja teknologiakeskeisemmäksi. Sen vastuuta hoiva-, huolenpito- ja perushoitotehtävistä on olennaisesti supistettu.
5. Päihdehuollon laitoshoidon ja palveluasumisen tarjontaa on supistettu merkittävästi. Kehitysvammahuollon erityishuoltopiirien palveluja käytetään olennaisesti aiempaa vähemmän.
6. Erityisesti erikoissairaanhoidossa mutta myös perusterveydenhoidossa ja päihdehuollossa on merkittävästi vähennetty palvelujen ostamista yksityisiltä palvelujen tuottajilta.
7. Palvelujen laadussa on tapahtunut paikoin parannuksia, esimerkiksi omalääkärijärjestelmään siirtymisen myötä. Paikoitellen laatu on heikentynyt, esimerkiksi vastaanottoaikojen supistuessa, jonotusaikojen kasvaessa, työntekijöiden kiireen lisääntyessä, asiakkaiden valinnanmahdollisuuksien vähentyessä ja huonosti toteutetussa pitkäaikaishoidon rakennemuutoksessa.

Lehdon ja Lamminpään [19, s. 14-15] tutkimuksessa käy ilmi, että jo vuonna 1992 2/3 kaikista Suomen kunnista oli tehnyt säästöpäätöksen, joka koski myös toimeentulotukea. Säästöpäätöksiä oli tehty enemmän kaupungeissa kuin pienissä kunnissa, mutta supistusten yleisimmät kohteet olivat olleet samat. Toimeentulotuen saajien katsottiin kärsineet myös sosiaalityön vähenemisestä. Säästöpäätöksen tehnyt kunnan elin oli usein joko sosiaalilautakunta, kunnanvaltuusto tai -hallitus. Jotkut kunnat katsoivat myös sosiaalitoimen johdon ja viranhaltijoiden tekemät säästöpäätökset virallisiksi [7] Toimeentulotuen säästöpäätökset kunnissa koskivat yleisesti tarveharkinnan kiristymistä ja takaisinperinnän tehostamista. Jotkut kunnat olivat myös lopettaneet kokonaan ehkäisevän toimeentulotuen myöntämisen. Stake-sin lamaprojektin jatkuessa saatiin toistuvasti sama tulos: toimeentulotuen normeja on kuntakohtaisilla ohjeilla kiristetty koko ajan. [10; 9; 12]

Sihvon ja Lindqvistin vuonna 1994 ilmestyneessä tutkimuksessa pyydettiin kunnallista sosiaali- ja terveystalouden johtoa nimeämään palveluja joiden laatu on heikentynyt, olivat yleisemmin mainittuja heikentyneitä palve-



luita päivähoito, kotipalvelu, terveysneuvonta ja kouluterveydenhoito. Nekin mainitsi aika harva vastaaja, vain 3-8 % kaikista. [21].

Lehdon ym. tekemissä viranhaltijoiden haastatteluissa laadun heikentyminen laman vuoksi ei tullut selvästi esille. Pikemminkin kuntien johtoa edustavat haastateltavat olivat sitä mieltä, että olennaisia laadun heikennyksiä ei ole tapahtunut. [17, s. 48].

Lehdon mukaan kokonaisuudessaan palvelujen laadun muutoksista lama-vuosien aikana on saatavissa hyvin vähän tietoa. Tilanne on yllättäen sama kuin kasvun vuosina: tuolloinkaan ei juuri ollut olemassa systemaattista tietoa siitä, missä määrin voimavarojen lisäykset tuottivat parempaa laatua palveluihin. [17, s.50],

Tiivistäen: näyttää siis siltä, että lama ei ole merkinnyt hyvinvointipalvelujen olennaista määrällistä supistumista, vaikka henkilöstöä monin paikoin onkin vähennetty. Tuotannollisen tehokkuuden lisääntymisen vaikutuksista palvelujen laadulle ei ole olemassa luotettavia tilastoja.

## 2.4 Laadunhallintaa tarvitaan!

Laadunhallinnasta [27] käytävä keskustelu ei sinänsä ota kantaa siihen, onko palvelujen laatutaso hyvää vai huonoa. Varmasti tavallisin erehdys, jonka laatu-keskustelu herättää, on olettaa laadun merkitsevän kannanottoa palvelujen nykytilaan. Laadunhallintaa ei tarvita, sillä “mehän olemme aina tehneet hyvää laatua” tai toinen argumentti: “kun tilanne on nyt niin vaikea kuin se on, ei meillä ole varaa laatuun.” Laadunhallinnan näkökulmasta molemmat perustelut ovat väärinä. Laadunhallinta merkitsee palvelujen laadun tai tason seurannan systematisointia. Laatu merkitsee palvelujen optimitasoa olemassaolevilla resursseilla. Siten ei kyse ole sen paremmin ylellisyydestä kuin siitä, että aikaisemmin palvelu olisi ollut sinänsä huono- tai hyvätasoista.

Viime vuosina kysymys laadunhallinnasta on noussut esiin myös sosiaalihuollossa. Laadunhallinnasta käytävä tieteellinen keskustelu on mielenkiintoisella tavalla kaksijakoista. Laadunhallinnasta innostuneiden sanotaan olevan jonkinlaisen uskonnollisen hurmoksen vallassa eikä työskentely laadun kanssa välttämättä johda sellaisiin hyötyihin, että tällaiseen innostukseen olisi aiheutta [28, s. 3]. Itse asiassa on olemassa aika vähän empiirisiä tutkimuksia laadunhallinnan todellisista vaikutuksista sosiaalihuollossa [6, s. 56].

Vaikka useimmat kirjoittajat pitävät laadunhallinnan seurauksia yleensä myönteisinä sekä palvelujen käyttäjien että niiden tuottajien kannalta, ilmestyy yhä enemmän myös puheenvuoroja, jossa tuodaan esille laadunhallintaan liittyviä sivuvaikutuksia: työtahdin kiristymistä, psyykkisen kuormituksen lisääntymistä jne. [31] Laadunhallintaan liittyy myös ristiriitoja, jotka nouse-

vat hyvinvointivaltiollisista rakenteista: esimerkiksi sosiaalipalvelujen tuotannon ei voida sanoa olevan markkinaperusteista vaan kyse on pikemminkin korporatiivisesta tuotantotavasta. Sosiaalihuollon palveluja luonnehtii myös kaksoisasiakkuus (asiakkaita ovat sekä palvelujen yksityiset käyttäjät että niiden tilaajat ja maksajat) [25] .

Vaikka myönnämme edellä kuvattujen laadunhallintaan liittyvien ristiriitojen olevan todellisia ongelmia, katsomme silti, että laadunhallinta tulee jatkossakin olemaan hyvinvointipalvelujen tuottamisen kannalta keskeinen työväline. Laatuksiteerien nostaminen määrällisten palvelujärjestelmän tilaa osoittavien kriteerin rinnalle on tarpeellista, koska vain siten päätöksentekijät, muun muassa kunnallinen sosiaali- ja terveysjohto voi seurata laadussa tapahtuneita muutoksia. Laadunhallinta antaa johdolle mahdollisuuden arvioida resursseissa tapahtuvien muutosten vaikutuksia

- palvelujen laadulle,
- asiakkaiden elämänlaadulle ja
- työntekijöiden työelämän laadulle.

Siten laatuksiteerijärjestelmän rakentaminen näyttäisi olevan sekä johdon, työntekijöiden että asiakkaiden etujen mukaista. Tietysti on niinkin, että pelkästään tietojärjestelmän rakentamisesta ei seuraa onnistuneita päätöksiä, ei myöskään laadukkaita palveluita.

## 2.5 Laatuksiteerit

Suomalainen liiketaloustieteilijä Christian Grönroos on palvelutoiminnan laatua pohtiessaan jakanut palvelun laadun tekniseen ja toiminnalliseen ulottuvuuteen. Teknisellä laadulla ymmärretään silloin palvelun teknistä moitteettomuutta, ja vastaavasti toiminnallisella laadulla tarkoitetaan palvelutapah- tumasta syntyvää kokemusta. [8]

Julkisten palvelun laadun osatekijöitä kuvaavia tutkimuksia ovat tehneet esimerkiksi Vuorela [39] ja Wilding [41]. Wildingin painottaa omassa määritelmässä asiakasryhmien tasapuolista kohtelua, mikä julkiseen palveluun sisällytetyssä toimeentulotuessa on erityisen tärkeä laatuksiteerisympä, ja asiakkaiden osallistumisen sekä päätösten legaalisuuden tärkeyttä. Wilding [41, ss. 58-59] katsoo hyvän palvelun ominaisuuksien olevan:

- palvelujen saavutettavuutta
- palvelujen hyväksyttävyyttä

- palvelujen tehokkuutta sekä
- avoimuutta

*Palvelujen saavutettavuudella* Wilding tarkoittaa sitä, että palvelut ovat helposti saatavissa myös psykologisesti. Mikään fyysinen tai psyykkinen este ei saa olla asiakkaan tiellä hänen pyrkiessään palvelun asiakkaaksi. Palvelujen saatavuuden tehostamiseksi olisi esimerkiksi huomioitava palvelujen jonotusajat, päätösten käsittelyajat ja viraston aukioloajat.

*Palvelujen hyväksyttävyyys* tarkoittaa sitä, että palvelu tuotetaan yleisesti hyväksyttävissä olevalla tavalla. Päätös ei siis saa olla ristiriidassa yleisten säännösten ja hyväksytyin lain kanssa. Toimeentulotukinormien tulkitsemisen kirjavuus kunnissa tekee epäselväksi sen mikä on oikea, hyväksyttävä tapa toimeentulotukipalvelun tuottamisessa. Hyväksyttävää ei myöskään ole asiakasryhmien eriarvoinen kohtelu.

*Tehokkuus* merkitsee sitä, että palvelu täyttää asiakkaan tarpeen. Pelkkä palvelujen kysyntään vastaaminen ei siis riitä vaan julkispalvelun on tunnistettava palvelujen käyttäjän erityiset tarpeet. Palvelua voidaan pitää tehokkaana kun se vastaa asiakkaan asioita ja odotuksia. Tämän hetken Suomessa tehokkuus on tärkeä laatukriteeri, koska resursseja on hyvin vähän.

*Avoimuus* merkitsee sitä, että organisaatio on valmis avoimesti kertomaan toimintansa päämäärät, päätöksentekotapansa ja toimintasisältönsä. Palvelu on legitiimiä vain jos sen toimintaperiaatteista voidaan avoimesti keskustella julkisuudessa. Tiedottaminen asiakkaille palveluista ja asiakkaan oikeuksista lisää tietämystä organisaation toiminnasta.

Tässä tutkimuksessa sovellamme erityisesti Wildingin tapaa määritellä, mistä palveluiden laadussa on kysymys.

# Luku 3

## Mitä asiakas pitää hyvänä?

### 3.1 Sosiaalihuollon moniulotteisuus

Sosiaalipalvelujen laadun tutkimisessa kiinnostava ja tärkeä alue on asiakkaiden ja ruohonjuuritason työntekijöiden kokemusten tutkiminen. Se voi auttaa myös ymmärtämään asiakassuhteiden ja ristiriitojen luonnetta ja antaa tietoa laadun kehittämiseksi. Palautetta tulisi saada kaikista palveluista, jotta asiakassuhteen moninaisia vaatimuksia voidaan paremmin ymmärtää.

Sosiaalihuollon laadunhallinnassa on siis aina tärkeä osuus kaikilla sellaisilla toimenpiteillä (asiakashaastattelut, kyselyt jne.) joilla saadaan selville, mitä asiakkaat palveluista ajattelevat.

*Asiakassuuntautuneisuus ei ole helppoa!*

Asiakassuuntautuneisuudesta on tulossa keskeinen julkisen hallinnon kehittämisstrategia. Esimerkiksi OECD:n Public Management Committee kiinnittää huomiota asiakasnäkökulmaan.[26, s. 2]. Myös Stakesin laatima sosiaali- ja terveyshuollon laadunhallintasuositus painottaa vahvasti asiakasnäkökulman tärkeyttä. [27]

Siitä, mitä sosiaalihuollon asiakkaat pitävät hyvänä ja mitä huonona, tiedetään vähän. Asiakkaiden toiveita ja kokemuksia ei ole pidetty tapana jatkuvasti seurata. Julkisten palvelujen ulkopuolella kuluttajien mielipiteet kiinnostavat. Liike-elämässä on käytössä monenlaisia tyytyväisyyskyselyjä. Tuotteen valmistajaa/myyjää kiinnostaa, ovatko asiakkaat tyytyväisiä tuotteeseen/palveluun — onko sille yhä markkinoita. Julkisissa sosiaalipalveluissa tarve tietää asiakkaiden kokemuksista ja saamasta hyödystä perustuu toisenlaisiin syihin kuin liike-elämässä. Vaikka sosiaalihuollon palvelujen käyttäjät olisivat tyytymättömiä palveluun, ei heillä useinkaan ole vaihtoehtoja. He eivät voi vaihtaa palvelun tuottajaa. He eivät myöskään selviä ilman vaan ovat palvelusta riippuvaisia ja joutuvat käyttämään sitä, vaikka olisivatkin

tyytymättömiä.

Sosiaalipalvelulle on ominaista, että se syntyy asiakkaan ja työntekijän yhteistyössä ja kohtaamisessa. Sosiaalialan työn ulottuvuuksia on, että se on käytännöllistä työtä, jota hallitsee intiimiys ja voimakas tilannesidonnaisuus. Sosiaalialan työ on aikaan ja paikkaan sidottua, ihmissuhteita ja tunnesuhteita sisältävää ja käsittelevää työtä. Tässä työssä tiedolliset, kädentaidolliset ja emotionaaliset ainekset kietoutuvat monimutkaisesti toisiinsa. Tarkoituksena on sosiaalisen turvallisuuden tuottaminen, arkisten elämänprosessien käynnissäpito ja sosiaalisten katkeamien korjaaminen [29, s. 9-15]. Sosiaalihuollon ammattilaiset ovat tietoisia työnsä erityisluonteesta. Tämä näkyi selvästi Stakesin vuoden 1994 TERVE- SOS messujen yhteydessä järjestämässä kirjoituskilpailussa "Mikä on laatua työssäni". Kirjoittajat, jotka edustivat hyvin monipuolisesti sosiaalialan ammatteja ja asiakastyötä, kuvasivat työnsä tärkeimpinä laatutekijöinä läsnäoloa, aikaa asiakkaalle, mahdollisuutta perehtyä asiakkaan olosuhteisiin ja tarpeisiin huolella sekä aikaa suunnitella työtä eteenpäin. Sosiaalihuollon palvelujen laadun kehittämisen tulee merkitä näiden kaikkien ominaisuuksien edelleenkehittämistä.

Pirkko-Liisa Rauhala kuvaa toiminnan rakenteita näin: Huolenpitytyön ytimenä on huomion kiinnittäminen toisen ihmisen tarpeisiin ja hyvinvointiin. Hoivan antaja ja saaja tulkitsevat tilannetta yhdessä, arvioivat tarvittavia toimenpiteitä ja usein määrittelevät myös työn ehtoja yhdessä [29]. Asiakkaan ja työntekijän välinen suhde on sosiaalipalveluissa tärkeä palvelun laadun kannalta.

Asiakkailta saatu palaute on yksi osa laadun arviointia. Jorma Sipilän [34] mukaan palvelun laadun relevantein mittapuu on palvelutapahtumassa läsnäolevien ihmisten, palvelun vastaanottajan ja palvelun antajan, arvio tuotetusta palvelusta. Laadun arvioinnissa tulisi luottaa kenttätyöntekijöiden ja asiakkaiden arviointikykyyn. Silloin kun asiakkaan arviointikyky ei ole riittävä, voidaan sitä täydentää heidän omaisiltaan saadulla palautteella. Sipilän mukaan asiakaspalautteen merkitys on sosiaalihuollossa suurempi kuin terveydenhuollossa.

## 3.2 Monenlaisia asiakassuhteita ja odotuksia

Sosiaalihuolto on moniulotteinen kokonaisuus. Sosiaalihuollon palvelut voidaan jakaa kolmeen pääryhmään (ryhmät eivät ole toisiaan täysin poissulkevia)[11, s. 16-17]:

- vapaaehtoisuuteen perustuviin palveluihin (esimerkiksi päivähoito)

- sosiaalityön interventiot (esimerkiksi lastensuojelu, päihdehuollon eräät toimenpiteet)
- viimesijainen toimeentuloturva (toimeentulotuki)

Sosiaalihuoltoon kuuluu monia tehtäviä: toimeentulotukea, muita taloudellisia avustuksia, ammatillista sosiaalityötä, ohjausta ja neuvontaa, sosiaalipalveluita, hoivaa, kasvatusta. Toimintaympäristöt, joissa asiakas ja ammattilainen kohtaavat, vaihtelevat. Asiakas kohtaa ammattilaisen virastossa/toimistossa, omassa kodissaan tai laitoksessa. Myös laitos on usein asiakkaan koti. Työhön kuuluu sekä auttamista että kontrollia. Vapaaehtoisuutta ja pakkoa. Palvelua ja byrokraatiatyötä.

Sosiaalipalveluissa tavoitteena on ottaa huomioon asiakkaan yksilölliset tarpeet. Työ voi vaikuttaa syvällisesti asiakkaiden elämään. Julkinen ja yksityinen kietoutuvat toisiinsa monin tavoin. Sosiaalipalvelutyötä ja erityisesti hoivatyötä onkin kuvattu ristiriitaiseksi toimintakentäksi. Hoivatyön tutkijan tulee hyväksyä ristiriitojen olemassaolo [40]. Tärkeitä on tutkia niitä kokemuksia, joita on sosiaalipalveluorganisaation alimmalla tasolla työskentelevillä työntekijöillä ja heidän asiakkailtaan. Ristiriidat avautuvat, jos tutkitaan näiden työntekijöiden ja asiakkaiden kokemuksia.

Asiakassuhteet ovat eri luonteisia eri palveluissa. Esimerkiksi kotipalvelu eroaa muista sosiaalipalveluista. Kotipalveluissa toisen koti on toisen työpaikka. Kodinhoitaja voi olla asiakkaalle tärkeä keskustelukumppani. Asiakas uskoo hänelle henkilökohtaisia ja itselleen merkittäviä asioita. Naisasiakas voi kokea kodinhoitajan joskus myös kilpailijaksi: Kodinhoitaja tulee asiakkaan kotiin ja osaa ehkä tehdä työt siellä paremmin kuin asiakas itse [32]. Kodinhoitajan toiminta on sosiaalipalvelua, joka tapahtuu julkisen ja yksityisen välitilassa, mikä voi synnyttää jännitteitä [40]. Jännitteitä voi syntyä työntekijän toimiessa toisaalta omien oikeuksiensa ja muiden toiveiden yhteensovittamiseksi. Mennäkö asiakkaan luo hänen toivomanaan aikana vai silloin kun se sopii työntekijälle? Kun kodinhoitaja auttaa asiakasta tämän omassa kodissa, hän on julkisen hoivatyön ammattilainen, joka hyvin konkreettisesti astuu yksityiselle alueelle. Asiakassuhteisiin voi sisältyä monia tilanteita, joita on vaikea ratkaista. Erityisen vaikeita ovat tilanteet, kun asiakas ei enää pysty vastavuoroiseen kommunikaatioon ja asettamaan rajoja yksityiseen puuttumiselle.[38]

Asiakkaiden työntekijöihin kohdistamat odotukset liittyvät asiakassuhteeseen. Asiakkaat toivovat ystävällistä ja kuuntelevaa työntekijää. Työntekijät korostavat asiakassuhteiden moninaisuutta sosiaalipalveluissa. Heidän tulee jatkuvasti monin erilaisin tavoin joustaa ja sopeutua asiakkaiden moninaisiin tavoitteisiin [38]. Jännitteitä syntyy siitä, että työntekijään kohdistuu samanaikaisia odotuksia monesta suunnasta. Huolenpitotyön erityisyys on siinä,

että sopimuksia tehdään monen osapuolen kanssa. Esimerkiksi kotipalvelun työntekijä joutuu pohtimaan, kenen luottamuksen hän haluaa ensi sijaisesti säilyttää. Pyrkiikö hän noudattamaan työntekijöille muotoutunutta yhteistä linjaa, työnjohdon tehtäväksiäntoa, toimiiko hän omaisten ohjeiden mukaan vai asettaako etusijalle asiakkaan toiveet? Odotusten paineissa työntekijät pyrkivät välttämään konfliktia joka suuntaan. Monet samaistuvat vuoroin asiakkaan, työnjohdon tai omaisten asemaan pyrkien ymmärtämään erilaisia odotuksia. Osa työntekijöistä määrittelee asiakkaan työnantajakseen.[38]

## Luku 4

# Asiakaspalautteen keruumenetelmiä

Sosiaalihuollossa on totuttu korostamaan asiakkaan kuulemistä kaiken toiminnan perustana. Asiakaspalautteen keräämisessä voidaan soveltaa monenlaisia menetelmiä. Varsin suosittuja ja monessa tapauksessa myös taloudellisia tiedonkeruutapoja ovat erilaiset asiakaskyselyt. Asiakaskyselyitä on myös arvosteltu. Esimerkiksi Tuula Salmela [30] arvostelee asiakastutkimuksia siitä, että ne toistavat itseään. Hyvin usein saadaan tulos, jonka mukaan noin 75 prosenttia asiakkaista on tyytyväisiä saamiinsa palveluihin. Kyselyjä voidaan arvostella myös siitä, että niiden tulokset ovat pinnallisia tai pitkälle ennalta määriteltynä. Kyselyn luonteeseenhan kuuluu aina se, että kysymyksistä päätetään etukäteen. Jos kysely on suppea, merkitsee tämä asetelma silloin sitä, että aineiston kerääjät jo etukäteen päättävät, mitkä ulottuvuudet palvelutapahtumassa ovat laatua.

Yksi mahdollinen tapa arvioida palvelujen laadussa tapahtuneita muutoksia on laadullisen asiakaspalautetiedon kerääminen. Tore Strandvik käyttää väitöskirjassaan [36] käsitettä ”toleranssivyyhyke” kuvaamaan asiakkaan odottaman palvelun ja adekvaatin palvelun väliin jäävää aluetta. Strandvik erottaa toisistaan palvelujen laadun erillisissä episodeissa ja palvelussa kokonaisuutena. Toleranssivyyhykettä voidaan tarkastella sekä erillisissä palvelutapahtumissa (episodeissa) että koko asiakassuhteessa, yli yksittäisten episodien. Toleranssivyyhykkeitä voidaan tutkia ”objektiivisin” ja ”subjektiivisin” metodein. ”Objektiivisiä”, kvantitatiivisia metodeja edustavat SERVQUALin tyyppiset kysely- tai haastattelututkimukset. Subjektiviisiä menetelmiä Strandvik erottaa kahta päätyyppiä, (1) narratiivisia ja kvalitatiivisia sekä (2) multiatributiivisia, kvantitatiivisia menetelmiä. [36, s. 74] Edellä mainittuja subjektiivisia ja kvalitatiivisia menetelmiä ovat



- kriittisten tapahtumien kartoitus
- asiakasvalitukset
- asiakaspaneelit
- havainnointi

Kriittisten tapahtumien kartoitus (ns. CIT-menetelmä; the Critical Incident Technique) on menetelmä, jossa asiakas arvioi tutkijan kanssa keskustelun palvelun laatua kokonaisuutena nojautuen koko aiempaan kokemuspohjaansa. [36] Palvelutapahtumaan liittyvät episodit voidaan jakaa kriittisiin ja rutiinomaisiin tapahtumiin. Kriittiset tapahtumat eroavat rutiinomaisesta interaktiosta siinä, että kyseillä tapahtumalla on palvelun käyttäjälle erityisen suuri merkitys.

CIT-menetelmä oli lähtökohtanamme kun ryhdyimme keräämään palautteaineistoa. Jokaisesta soitosta tehtiin lomake, johon kirjattiin muutamia taustatietoja, sekä mahdollisimman yksityiskohtaisesti ja sanatarkasti se, mitä soittaja halusi palvelujen laadusta kertoa. Kokeilun edetessä nopeasti selvisi, että menetelmässämme on ehkä sittenkin kyse asiakasvalitusten rekisteröinnistä. Pyrkimyksemme oli silti hakea jokaisesta puhelusta jokin yksittäinen tapahtuma tai yksittäisten kriittisten tapahtumien sarja, joiden perusteella asiakkaan palvelukokemus oli muodostunut. Monet soittajista olivat sellaisessa emotionaalisessa tilassa, että keskustelun tiukasta ohjailusta oli viisainta luopua ja vain tyytyä kirjaamaan ylös, mitä asiakkaat kertoivat.

## 4.1 Aineiston käsittelystä

Palautepuhelinkokeilu on tietääksemme ensimmäinen systemaattinen yritys kerätä tietoa palvelujen laadusta laman ja hyvinvointipalvelujen leikkausten Suomessa. Kuten Juhani Lehto edellä toteaa, on muutoksia palvelujen laadussa hyvin vaikea arvioida, emmekä halua väittää, että palautepuhelinaineistollakaan voitaisiin tässä suhteessa saavuttaa täydellinen kuva palvelujen tilanteesta.

Puhelimeen vastasi pääasiassa Anu-Riikka Aalto avustajinaan Maisa Maaniittu ja Mikko Mäntysaari.

Soittoja tuli palautepuhelimeen yhteensä 279 kpl. Soittajia oli todennäköisesti paljon enemmän, mutta puhelin oli jatkuvasti varattuna, ja monet eivät päässeet kertomaan asiaansa. Linjan jatkuva varattuna oleminen ärsytti soittajia, jotka oikeutetusti protestoivat palvelumme huonosta laadusta. Eräät soittajat kertoivat yrittäneensä useita päiviä soittaa linjallemme, ja lopulta päästessään antamaan palautetta, he olivat aika vihaisia.

Saimme myös joitakin kirjeitä, joissa palaute oli pantu paperille. Jotkin kirjoittajista kertoivat tarttuvansa kynään, kun puhelimemme eivät toimi. Tarvetta palautteen antamiseen siis oli niin paljon, että edes edellä kuvatun kaltaiset ongelmat eivät ihmisiä estäneet.

Soittaminen edellytti myös rohkeutta:

(161) Soittaja kertoo miettineensä pitkään, uskaltaako soittaa. Sitten ajatteli, ettei kukaan puhelimessa näe kuinka kädet vapisevat. Kiittää kun kokemuksia kuunneltiin.

Olemme päätyneet ratkaisuun, jossa esitämme melko paljon suoria sitaatteja puheluista tekemistämme muistiinpanoista. Tämän hetken yhteiskuntatieteellisessä metodikeskustelussa tämän tyyppistä kvalitatiivisen aineiston esitystapaa arvostellaan perustellusti. Mielestämme esitystapamme on tässä raportissa hyväksyttävissä, sillä haluamme antaa mahdollisimman monen soittajan saada äänensä kuuluviin ja asiansa esiin.

Palautepuhelimien avulla kerätty materiaali ei tietenkään kerro tilastollista totuutta siitä, millainen on sosiaalihuollon palveluiden laatu tämän hetken Suomessa. Materiaali kertoo siitä, millaisia palvelukokemuksia suhteellisen monella suomalaisella on ollut kesäkuun alussa 1995. On vaikea arvioida, millaista vinoumaa aineistossa synnyttää se, että puhelimeen soittavat ovat yleensä aktiivisia, omaa asiaansa ajamaan tottuneita henkilöitä, joiden reagoitiherkkyys lienee tavallista suurempi. Kun olemme syksyn kuluessa esitelleet aineistoamme, on meille toistuvasti huomautettu siitä, että tällaiseen puhelimeen soittavat ovat varsin valikoituneita, onpa väitetty kysymyksessä olevan eräänlaisten ainaispurnaaajien. Suoranaisia asiattomia soittoja oli kuitenkin vähän. Valtaosa soittajista vaikutti hyvin tavallisilta ihmisiltä, ja he myös silloin tällöin pyrkivät vakuuttamaan puhelimeen vastaajan juuri tästä “normaalisuudestaan”.

Strandvik [36, s. 74] kuvaa kvalitatiivisia toleranssivähykkeen keruumenetelmiä määreillä “narratiiviset” ja “subjektiiviset” menetelmät. Palautetta vastaanottaessamme emme halunneet ottaa kantaa soittajan kertoman todenperäisyyteen. Sama pyrkimys koskee myös tätä raporttia: tässä kuten useimmiten muuallakin kvalitatiivinen aineisto perustuu narratiiviselle kertomiselle, eikä kysymys siitä, vastaako asiakkaan palvelukokemus todellisuutta, ole mielekäs. Olisi toisaalta kohtuutonta väittää, että esitetty palaute ei pitäisi pääsääntöisesti paikkaansa. Mielestämme on pikemmin kohtuullista olettaa, että esitetty vastaa kertojien kokemusta siitä mitä heille tai heidän omaisilleen tapahtui.

## 4.2 Puhelin aineistonkeruuvälineenä

Asiakastutkimusten painopistealueet ovat yleensä joko asiakkaan yleisluontoiset kuvaukset tai asiakkaan kokemuksia, vaikuttamista ja osallistumista kuvaavat tutkimukset. Asiakkaan kokemuksia painottavissa, usein kvalitatiivisissa haastatteluissa, asiakas nähdään palvelun kehittämiseen osallistuvana subjektina, ei pelkästään tutkimuksen kohteena. Tässä tutkimuksessa pyrittiin nimenomaan välttämään liian teknisluonteista asiakaskuvausta ja aineistonkeruumenetelmäksi valikoituinkin standartoimaton asiakashaastattelu.

Tuula Salmela [30] on tutkimuksessaan nostanut esille asiakaspalautteessa usein käytetyn tilastollisiin menetelmiin perustuvan tyytyväisyystutkimuksen ongelmia. Markkinointitutkimuksesta omaksutut kuluttajien tyytyväisyyskyselyt eivät sellaisenaan sovellu julkiselle sektorille eivätkä nimenomaan sosiaalihuoltoon. Asiakkaalla on tapana jäädä näissä tilastollisissa tutkimuksissa vain tapaukseksi, jonka kokemuksille ei anneta tärkeämpää painoarvoa. Yleiset tyytyväisyysmittaukset eivät myöskään kerro välttämättä mitään palvelun laadusta. Tyytyväisyyden sijaan olisikin kysyttävä mielummin palvelujen käyttäjien kokemuksia omasta asiointiprosessista. Pelkillä tyytyväisyyskyselyillä saadaan tulokseksi vain mitään sanomattomia kaavamaisia vastauksia. [30, ss. 4-6];[39, s, 8] .

Koska tutkimusaineisto haluttiin kerätä tehokkaasti ja antaa samalla osallistumismahdollisuus kaikille sosiaalihuollon palvelujen käyttäjille, valittiin aineistonkeruumenetelmäksi puhelinhaastattelu. Puhelinhaastattelu tuntui olevan luonteva keino sosiaalipalvelujen käyttäjille puhua heille usein arkaluontoisista asioista. Soittajat olivat anonyymissa puhelinhaastattelussa vapautuneita ja kertoivat heille emotionaalisesti aroista ja raskaista asioista, joita ehkä henkilökohtaisessa haastattelukontaktissa olisi ollut vaikea saada selville. Resurssit aineiston keräämiseen olivat rajoitetut ja palaute perustui vain yhteen haastattelukertaan. Silti puhelin antoi hyvän mahdollisuuden vapaaseen keskusteluun. Tämä avoimuus ei kuitenkaan tarkoita sitä, että palautepuhelimeen tulleet soitot olisivat olleet asiattomia. Päinvastoin soittajat kertoivat kokemuksistaan hyvin asiallisesti ja pitivät tätä palautteen antamisen mahdollisuutta tärkeänä vaikuttamiskeinona. Puhelut etenivät hyvin keskustelunomaisesti ja haastattelijan tehtäväksi jäi lähinnä haastattelun ohjaaminen tilanteissa, joissa se oli vaarassa joutua sivuraiteille.

## 4.3 Puhelin- ja käyntihaastattelun eroista

Puhelin- ja käyntihaastattelujen eroista on Suomessa tehty vain Anja Aholan [5] tutkimus, joka on elinolututkimus psykosomattisista ja psyykkisistä

oireista. Tutkimuksessa selvitettiin vuonna 1987 kuinka haastateltavien vastaukset eroavat hyvinvointia koskevissa kysymyksissä puhelin- ja käyntihaastattelutilanteissa. Valittuja tutkimuksen osa-alueita olivat kasvuolosuhteet, terveys ja sosiaaliset verkostot. Tutkimuksessa verrattiin tuloksia vastaavansiin ulkomailla tehtyihin puhelin- ja kyselyhaastattelu elinolotutkimuksiin. Ulkomailla tehdyistä puhelin- ja käyntihaastattelututkimuksista (mm. Alan-komaissa tehdystä) on saatu johtopäätös ettei haastattelumenetelmien välillä olisi eroa. Päätelmiä menetelmien välisistä eroista oli pyritty tekemään tutkimalla erityisesti sosiaalisesti arkaluonteisia kysymyksiä.

Ulkomaisessa tutkimuksessa on katsottu, että koska puhelin tarjoaa suuremman anonyymiteetin vastajalle, hänen on helpompi ilmaista itseään koskevia negatiivisia asioita. On myös osoitettu, että sosiaalisen etäisyyden vaikutus haastattelijan ja haastateltavan välillä kumoutuisi puhelinhaastattelussa. Ulkomaisen tutkimuksen perusteella tehty johtopäätös, että sosiaalisesti arkaluonteiset asiat ilmaistaan helpommin puhelimesta, ei Aholan tutkimuksessa kuitenkaan saanut tukea.

Aholan tutkimuksen mukaan puhelinhaastattelut antoivat myönteisemmän kuvan suomalaisten terveydentilasta kuin käyntihaastattelut. Hänen mukaansa puhelinhaastattelussa valitaan myönteiset vaihtoehdot ja kielteiset asiat ikään kuin unohdetaan. [5, s. 200-211]. Aholan tutkimuksen aihepiiri poikkeaa kuitenkin niin paljon tämän tutkimuksen tarkoituksesta, ettemme katso puhelimesta tapahtuneiden haastattelujen luotettavuuden olevan uhattuna. Myös se, mitä ihmiset pitävät arkaluontoisena asiana vaihtelee eri aikoina ja eri väestöryhmissä. Tässä tutkimuksessa useimmat haastateltavat pitivät toimeentulotuen hakemista luonnollisena asiana esimerkiksi jouduttuaan työttömäksi. Puhelinhaastattelumme ei ollut kysymysten osalta myöskään valmiiksi strukturoitu kuten Aholan tutkimuksessa ja perustui täysin vapaaehtoiisiin haastatteluihin.

Paul Lavrakas [16] on myös tutkinut puhelinhaastattelumenetelmän soveltuvuutta haastattelumenetelmänä ja tuo esiin menetelmän käytön etuja verrattuna käyntihaastatteluihin ja postikyselyihin. Hänen mukaansa puhelinhaastattelussa on ensinnäkin mahdollista saavuttaa laadukkaampaa tutkimusta, koska tutkija voi paremmin kontrolloida koko tiedonkeruuprosessia alusta loppuun. Lisäksi tietoa on mahdollista kerätä tehokkaammin ja nopeammin kuin käyntihaastatteluissa. Puhelinhaastattelun haittana hän taas pitää sitä, että puhelimesta ei haastateltavaa voida esimerkiksi pyytää lukemaan jotain tekstiä tai katsomaan jotain objektia, jos tarve vaatisi. Hänen mielestä puhelinhaastattelu tulee kuitenkin ajanmyötä olemaan hyvin kiinnostava tiedonkeruuväline. [16, s. 7-12]. Myös Lavrakasin tutkimuksessa kuten Aholankin on kysymyksessä strukturoitu puhelinhaastattelu. Myöskään Lavrakas ei huomio avoimen haastattelun mahdollisuuksia puhelinmenetelmällä.

Tutkimuksemme perusteella puhelinta voi pitää tehokkaana haastatteluvälineenä, koska sen avulla on mahdollisuus tavoittaa nopeasti ihmisiä eri puolilla maata. Haastattelu tulee tällä tavalla huomattavasti edullisemmaksi eikä aikaa tuhlaannu turhaan odottamiseen.

Anu-Riikka Aalto on liitteessä esittänyt yksityiskohtaisen kuvauksen palautepuhelimien toteuttamisesta.

## Osa II

# Asiakkaiden kokemuksia palvelujen laadusta



## Luku 5

# Palautteen tyypit

Kuten jo johdannossa totesimme, oli soittajien palautteesta valtaosa kielteistä (84 % kaikista). Oikeastaan tulos ei ollut kovin yllättävä, sillä oli odotettavissa, että palautepuhelin aktivoisi juuri palveluihin tyytymättömät ihmiset soittamaan. Tämä ei silti tarkoita sitä, että olisimme saaneet vain kielteistä palautetta sosiaalihuollon palveluista. Myönteistä palautetta tuli ennenkaikkea siitä, että palvelu oli ollut yksilöllistä. Sosiaalialan työntekijät saivat kiitosta myös pitkäjänteisestä työskentelystä.

Kuten taulukko 5.1 osoittaa, eniten soittoja tuli suurimmista kaupungeista. Yksistään pääkaupunkiseudulta soittajia oli 64 kpl. Soittajista selvä enemmistö oli naisia, yhteensä 188 (67 %). Miehiä oli 91 kpl (32.6 %).

Osoittautui nopeasti, että vain hyvin harvat soittajat puhuivat palvelujen laadusta käyttäen käsitettä ”laatu” siinä merkityksessä kuin tätä käsitettä laadunhallinnasta puhuttaessa käytetään.

Jostakin syystä yksinomaan kielteistä palautetta antaneiden soittajien määrä oli kuntakoosta riippumatta noin 84 % suuruinen.

Valtaosa palautteesta kertoo laadun pulmakohdista.

Taulukko 5.1: *Asukasluku siinä kunnassa jota soitto koski*

kuntakoko	soittoja
	N
5000 asukasta	25
5000 – 20 000 asukasta	102
yli 20 000 asukasta	143
tieto puuttuu	9
Yhteensä	279



Taulukko 5.2: *Palvelun tyyppi ja annettu palaute*

palvelun tyyppi	kielteen %	Osin myönteinen %	myönteinen %	N
toimeentulotuki	83	13	4	127
lapset ja nuoret	80	17	3	30
vammaispalvelut	80	12	8	40
vanhukset	87	7	6	31
muut (esim. asiakaspalvelu yleensä)	85	12	2	51

Taulukossa 5.2 on esitelty ne sosiaalihuollon osa-alueet, joihin palaute kohdistui. Kuten taulukosta voi päätellä, oli *toimeentulotuen laatu* yleisin palautteen kohde. *Lastensuojeluun* kohdistuvaa palautetta tuli toimeentulotukea selvästi vähemmän. Kiinnostavaa kuitenkin on, että lastensuojeluun liittyvää palautetta tuli enemmän (26 soittoa) kuin päivähoidon (neljä soittoa), vaikka päivähoidoa käyttäviä perheitä on Suomessa paljon enemmän.

*Päihdehuollon* palveluista on laman vuosina säästetty; hoitoajat ovat lyhentyneet ja maksusitoumusten saanti hankaloitunut. Tästä huolimatta päihdehuollosta soittoja tuli hyvin vähän, vain kolme kpl. Mielestämme se kertoo siitä, että palautepuhelin ei saavuttanut kaikkein heikoimmassa asemassa olevia suomalaisia. Ainakaan ”kadun miehet ja naiset” eivät puhelimeen soitelleet. Päihdehuollon palveluista soittaneet olivat joko alan ammattilaisia tai sitten kohtalaisen hyvin pärjääviä palvelujen käyttäjiä. Päihdehuollon palvelujen asiakaspalautteen kerääminen olisi erittäin tärkeää, sillä kyse on ihmisryhmästä, jonka kohdalla sosiaalihuollon periaatteiden toteutuminen on usein vaarassa.

*Eri sosiaalipalveluista* saatua palautetta tarkasteltaessa ehkä yllättävintä oli, että päivähoidoa koskevat soitot puuttuivat lähes kokonaan. Sen sijaan vanhusten ja vammaisten palveluista tuli runsaasti soittoja, jotka yllättivät kriittisyydellään.

*Kotipalvelusta* tuli suhteellisen paljon soittoja. Ilmeisesti kotipalvelussa on todella tapahtunut laadun heikennyksiä monin paikoin. Erityisesti kotipalvelun riittämätön tarjonta, työntekijöiden kiire ja kontaktien pinnallisuus näyttivät olevan huonon laadun tunnusmerkkejä.

## Luku 6

# Yksilöllistä vai byrokraattista auttamista

Paul Wildingin mukaan sosiaalihuollon palveluja tulisi arvioida saavutettavuuden, hyväksytyin tuotantotavan, tehokkuuden sekä avoimuuden näkökulmasta [41]. Keräämämme asiakaspalaute liittyi erityisesti hyväksytyä tuotantotapaa, saavutettavuutta ja avoimuutta. Sen sijaan tehokkuutta koskevaa arvointia oli asiakaspalautteessa aika vähän. Osoittautui, että sitä oli varsin vaikea erottaa hyväksytystä tuotantotavasta.

Tarkastelemme asiakaspalautetta niin, että aineistoa käsitellään aina erikseen toimeentulotuen, sosiaalityön ja sosiaalipalvelujen osalta. Osin tämä jako on keinotekoinen, sillä sosiaalityöntekijät toimivat myös monien sosiaalipalvelujen välittäjinä. Erityisesti vammaispalvelujen kohdalla tämä jaottelu on ongelmallinen. Sosiaalityölle on kuitenkin ominaista voimakas tarveharkinta ja usein myös tahdosta riippumattomat interventiot. Siksi on perusteltua käsitellä toimeentulotukea, sosiaalityötä ja sosiaalipalveluja omana kokonaisuutenaan.

### 6.1 Sosiaalibyrokraatia

Hyvinvointipalvelujen tuottaminen edellyttää aina niitä ylläpitävää julkista hallintoa. Hallinto on palvelujen tuottamisen edellytys. Samalla hallintoon voi liittyä kielteisiä piirteitä, joita usein kutsutaan byrokraattisuudeksi tai myös "sosiaalibyrokraatiaksi". [23; 33]. Sosiaalihuollon toimintaa on sanottu byrokraattiseksi silloin kun se ei ota huomioon asiakkaan elämäntilanteita. Kaikki hallinto ja sääntöjen noudattaminen ei ole ollenkaan pahasta. Toimiva hallinto on ensiarvoisen tärkeä asioiden hyvälle toteuttamiselle. Sipilä byrokraatiaa käsitellessään kirjoittaa byrokraatian uljuudesta ja kurjuudesta.

Uljuus tarkoittaa byrokratian korvaamattomia ominaisuuksia: Byrokratia on oikeusvaltiolle välttämätön koneisto. Ilman sitä on vaikea kuvitella kansalaisten tasapuolista ja oikeudenmukaista kohtelua. Sovitut kriteerit täyttävä päätöksenteko ja toiminta edellyttävät sääntöjä, sovittuja asioiden valmistelu- ja päätöksentekoprosesseja. Juuri formaalit säännöt ja niiden noudattaminen takaavat kansalaisten oikeudet.

Byrokratiatyössä lähtökohtana ovat normit. Byrokratian kurjuus ja kritiikki syntyvät usein säädösten jäykästä tulkinnasta ja kapeasta näkökulmasta asioihin jolloin yksilön elämäntilanne kokonaisuutena jää ottamatta huomioon, kommunikaation rajoittuneisuudesta ja joustamattomuudesta. Sipilä kuitenkin huomauttaa, että säädökset voivat antaa mahdollisuuden paljon laajemmin valvoa asiakkaiden etuja kuin mitä käytännössä tapahtuu. Jäykkyys toiminnossa voi siis olla ei vain säädöksiin vaan myös jäykkiin ammattikäytäntöihin liittyvää.

Laadun/hyvän palvelun näkökulmasta on tärkeitä, että päätöksenteossa asiakkaan oikeusturva toteutuu. Hyvään palveluun kuuluu myös että palvelu vastaa asiakkaiden tarpeita. Herkkyys asiakkaiden elämäntilanteiden näkemiseen on keskeinen osa työntekijän ammattitaitoa. Antti Karisto toteaa, että kaavamaisten palvelujen sijasta tarvitaan yksilöllisesti ja tilannekohtaisesti joustavia palveluja. Hän korostaa, ettei erojen hyväksyminen palveluissa merkitse eriarvoisuutta. Teollisen yhteiskunnan jälkiteolliselle ajalle on ominaista elämäntilanteiden ja siten myös palvelutarpeiden erilaistuminen. Kuitenkaan hänen mukaansa palvelua ei ole pystytty eriyttämään käyttäjien tarpeiden mukaisesti, vaikka se olisi järkevä tapa parantaa palvelujen laatua.

Sosiaalipalveluissa korostetaan yksilöllistä palvelua. Hyvä laatu ja hyvä palvelu sisältää sen, että asiakkaan yksilöllinen tilanne on huomioitu riittävästi. Palvelujen kritiikki kohdistuu yksilöllisyyden puutteeseen, itsemääräämisoikeuden puutteisiin ja kaavamaisuuteen (esim. (32), (28)). Onko palveluissa yhä näitä pulmia ja miten ne koetaan?

## 6.2 Laadun virheettömyys

Suomalainen liiketaloustieteilijä Christian Grönroos on palvelutoiminnan laatua pohtiessaan jakanut palvelun laadun tekniseen ja toiminnalliseen ulottuvuuteen. Teknisellä laadulla ymmärretään silloin palvelun teknistä moitteettomuutta, ja vastaavasti toiminnallisella laadulla tarkoitetaan palvelutapah- tumasta syntyvää kokemusta. [8]

Suppeasti ymmärretyn laadunhallinnan näkökulmasta palvelujen tekni- seen laatuun puuttuvia palautesoittoja tuli melko vähän. Osin tässä voi kyllä olla kysymys siitä, että pyrimme keskittymään palvelun *käyttökokemuksiin*,

eikä palvelujen tekniseen moitteettomuuteen liittyvien asioiden kirjaaminen siten ehkä ollut tarpeeksi tarkkaa.

Vain yksi soittaja puuttui suoraan sosiaalitoimen laatuksiteereiden ole-  
mukseen:

(120) Sosiaalihuollossa ei viranomaisten toiminnassa ole mitään laatuksiteereitä. Sisältö saa olla kuinka puutteellista tahansa. Lääkäri saisi syytteen puutteellisesta hoidosta. Täytyyhän työn tähdätä tuloksiin. Onko sosiaalipuolella näyttöä työn laadusta? Työn sisällön laatu ei ole sitä, että vastuullisesti paperit on täy-  
tetty. Tarvitaan vastuuta työn jatkosta.

Palvelujen teknisen laadun ongelmat liittyvät erityisesti päätöksenteon byrokraattisiin piirteisiin, virastokankeuteen, hitauteen ja jonottamisiin.

Palvelun teknistä laatua on sen virheettömyys. Väärinkäyttöepäilyt olivat suhteellisen harvinaisia.

(45) Soittajan mielestä sosiaaliturvaa käytetään väärin eikä vain todellinen avuntarvitsija saa tarvittavaa tukea. Rahojen kerjää-  
minen sosiaalihuollosta loukkaa.

Soittaja 67 katsoo lisäksi, että pakolaiset ja muut toisen rotuiset saavat toimeentulotukea eri kriteereillä kuin suomalaiset. Sama kanta on soittajalla (7) joka katsoi etupäässä pakolaisten ja päihdeongelmaisten saavan toimeen-  
tulotukea. Rasistiset purkaukset olivat soitoissa kuitenkin varsin harvinaisia, samoin muut asiattomuudet.

Sen sijaan palautetta antaneet kertoivat toistuvasti sosiaalihuollon työn-  
tekijöiden tekemistä virheistä. Soittajien mielestä työntekijöiden on ylipäänsä hyvin vaikea myöntää, että itse järjestelmässä olisi jotakin vikaa. Mahdolliset puutteet sysätään mieluusti vastustuskyvyttömimpien niskoille.

(116) Sosiaalitoimisto oli laskuttanut soittajaa kotipalveluista useita kertoja väärin ja liikaa ottamatta huomioon palkan pie-  
nenemistä sairausloma-aikana. "Virheen tekee aina tietokone, si-  
jainen tai opiskelija, ei koskaan ihminen itse."

### 6.3 Kokemukset sosiaalibyrokratiasta

Palvelujen toiminnallisesti laadusta annettu asiakaspalaute oli enimmäkseen hyvin kielteistä. Kehittämisen kannalta palautteen ongelmana oli se, että se oli useimmiten hyvin yleistä:

- (68) Kokemukset ovat erittäin huonoja.
- (67) Kokemukset lyhyesti sanottuna hyvin negatiivisia.
- (59) Arvosana P:n sossulle hyvin alhainen. Tällainen aiheuttaa mielenterveysongelmia.
- (57) Kohtelu N:n sosiaalitoimistossa on ala-arvoista. Asiakkaita ei kohdella ihmisinä. Täytyy ensin itse ottaa selvää kuinka ihmisiä saa kohdella ennenkuin toiminta muuttuu.
- (27) Sosiaalitoimistot aivan hakoteillä.
- (63) Sosiaalihuolto on niin huono, että se pitäisi hävittää. Jokaiselle pitäisi taata perusturva.

Myönteistäkin palautetta toki tuli. Usein myönteinen palaute esitettiin vertailun kautta:

- (6) P:n sosiaalitoimistossa erinomainen palvelu. T:lla taas työntekijöiden käytös ollut kielteistä ja soittajasta tuntui, että päätökseen vaikutti työntekijän mielikuva (hänestä)

Eräällä soittajalla oli pelkästään myönteistä sanottavaa

- (85) Kyllä olisin hukassa, jos tätä sosiaalista verkostoa ei olisi ollut. Ilman sosiaalihuoltoa en pystyisi lääkkeitään ostamaan. Mun kohdallani asiat ovat toimineet. Kaikilla se ei ehkä pelaa. Niin metsä vastaa kuin sinne huutaa. Sosiaaliviranomaiset ovat olleet tärkeä henkireikä.

Voi olla, että tällainen kanta edustaa jopa muita paremmin tuollaista keskimääräistä kokemusta sosiaalipalveluiden laadusta. Tässä aineistossa myönteiset kokemukset olivat kuitenkin selvänä vähemmistönä.

Vammaispalveluista tuli ehkä palautepuhelimien kriittisimmät kommentit.

- (63) Vammaishuolto on järjestetty ala-arvoisesti.
- (65) Systeemi on tehty niin monimutkaiseksi. Aina saa lähettää selvityksiä ja kuitteja. Näkövammaisista ei voi olla niin paljoa, etteikö virastosta päin voisi lähestyä auttamalla papereiden täyttämässä.
- (83) Soittaja oli vammaisille tarkoitettussa laitoksessa. Kohtelu oli kamalaa. Ihminen menettää arvonsa. Soittaja menetti paikkansa käydessään kotona. Terveystenhoitajien käytös oli välinpitämätöntä. Laitoshuollossa ei ole ihmisarvoa. Hoitajat ovat ylimielisiä ja niitä pitää mielistellä.

(127) Siellä ei tapahdu mitään, vaikka lääkäritkin soittavat sosiaalitoimistoon.

Kaikki eivät silti olleet tätä mieltä. Myönteistä palautetta antavat esimerkiksi soittajat 160, 162 ja 163. Esimerkiksi (160) kiitti kotikuntaansa siitä, että vammaisen lapsen synnyttyä heitä oli tuettu vammaishuollon taholta hienosti. Myös soittaja (162) halusi antaa ruusuja omalle sosiaalityöntekijälleen, joka antaa kaiken mitä soittaja voi saada: matkapalvelut, remonttiavustukset, apuvälineet kotiin. Käytökseltään hän on hieno ihminen. Suhtautuu asiallisesti, järjestää tapaamisajan nopeasti, jos asia on kiireellinen, tiedon saanti kulkee hyvin kodinhoitajien kautta.

### 6.3.1 Kokemukset työntekijöiden käyttäytymisestä

Myös yksittäisten työntekijöiden suhteen saatettiin tehdä vertailuja:

(10) H:n toimeentulotussa ollut törkeä työntekijä G. joka kohteli asiakkaita ylimielisesti ja käytti törkeää kieltä. Ei kertonut asiakkaille heidän oikeuksia “lainaisivat mieluummin sukulaisilta”. V:n kunnassa ihana työntekijä M. joka auttoi ja neuvoi kaiken, kun perheeseen syntyi vammaisen lapsi vuonna 1994. Hän on ystävällinen. H:n työntekijä aiheutti kammon sosiaalitoimistossa käyntiin. V:n työntekijän avulla perhe on päässyt jaloilleen. Sosiaalityöntekijän käytös vaikuttaa kynnykseen mennä sosiaalitoimistoon uudelleen.

(103) Kohtelu on tylyä, ymmärrystä vanhan ja sairaan ihmisen tilanteesta ei juuri ole.

Suuren kaupungin sosiaalitoimistosta työtä saanut miespuolinen soittaja kertoo hämmästellensä, miten huonosti sosiaalityöntekijät, erityisesti nuoret ja vastavalmistuneet, kohtelevat asiakkaitaan.

(113) Miksi työntekijät ei voi edes sanoa päivää käytävällä odotaville asiakkaille. Enemmän sympatiaa asiakkaita kohtaan. Kotipalvelun ihmiset ovat herttaisempia.

Usein kritiikki kohdistuu työntekijöiden käyttäytymiseen, monasti “löysään sanaan” tai tokaisuun, jota työntekijä ei ehkä itse muista sanoneensa laisinkaan. Tällaiset huomautukset tuntuvat jäävän asiakkaiden mieliin:

(28) Soittaja oli valittanut lastensuojelutyöntekijälle, että hänen poikansa varastelee kirjoja. “Virkillijä totesi, että hyvä kun varastaa eikä haeta heiltä rahaa”.

### 6.3.2 Vahtimestarit ja kanslistit

Muutamassa soitossa paheksuttiin erityisesti ei-professionaalisten sosiaali-  
huollon työntekijöiden asiakaspalvelutaitoja. Erityisen huomion kohteina oli-  
vat kaupunkien sosiaalitoimistoissa työskentelevät vahtimestarit.

(59) Äärimmäisen kielteisen kuvan erään keskisuuren kaupungin  
sosiaalitoimistosta oli saanut soittaja, jonka tytär oli sosiaalitoi-  
miston odotushuoneessa kuullut vahtimestarin sanovan “otetaan  
pesäpallomaila niin saadaan ne olemaan kunnolla”. Soittaja epäi-  
li, että vahtimestari luuli, ettei odotushuoneessa ole ketään kuu-  
lemassa

(30) K:n kaupungissa vahtimestarille on selvitettävä luukulla  
kaikki tulot ja menot kun ensikertaa hakee toimeentulotukea. (...)  
Kynnys sosiaalitoimistoon kasvaa kun joudut ensin kertomaan ti-  
lanteesi vahtimestarille. Tällaiset asiat eivät kuulu vahtimestaril-  
le, jolla ei ole koulutusta asiaan.

(42) Soittajan mielestä vahtimestarille ei kuulu soittajan nimi ja  
henkilötunnus kun yrittää puhelimitse saada jonkun henkilön so-  
siaalitoimistosta puhelimeen. Soittajan mielestä kaupungin sosi-  
aalijohtaja ei halua edes ottaa vastaan hänen puheluitaan.

(96) Vammaishuoltoasioita hoitaa L:n kunnassa kanslisti, jolla ei  
ole edes koulutusta; “aivan hirveä muija”. Kanslisti oli mm. ke-  
hoittanut hävittämään soittajan ja hänen miehensä neljä kissaa,  
koska “niistä on turhia kuluja”.

Näiden palautteiden perusteella kokonaisvaltaiseen laadunhallintaan si-  
säytyvä pyrkimys kokonaisprosessien hallintaan ja kaikkien palveluprosessiin  
osallistuvien ottamisesta mukaan laadun kehittämiseen, tuntuu hyvin ajan-  
kohtaiselta. Sosiaalihuollon palvelua ei todellakaan voi parantaa vain keskit-  
tymällä professionaalisiin työntekijöihin.

### 6.3.3 Epätoivoa ja raivoa

Kuvan siitä, miten tärkeästä palvelusta sosiaalihuollossa on kysymys, saa  
siitä, että eräiden soittajien, erityisesti toimeentulotukea hakeneiden miesten  
ja toisaalta avioerokriisin vuoksi sosiaalitoimiston asiakkaaksi joutuneiden  
puheissa vilahteli *itsemurha* lopullisena ratkaisuna.

(58) Tekee mieli silmukkaa kaulaan, jotta nämä murheet loppui-  
sivat.

Taloudellisten vaikeuksien vuoksi soittaja on saanut toimeentulotukea usean vuoden ajan silloin tällöin. Nyt avunsaannin ehtoja on kiristetty, ja samaan aikaan sosiaalilautakunta on uhkaillut lapsen huostaanotolla.

(64) Lautakunta kieroilee ja uhkailee lapsen huostaanotolla, vaikka tilanne johtuu yhteiskunnan veronkannosta. Mitä voin tehdä? Vetää narun kaulaanko?

Velkaantunut eläkeläinen, joka on hakenut toimeentulotukea, valittaa sosiaalitoimiston työntekijöiden työkeyttä.

(102) Odottaisi, että juuri sosiaalitoimistosta voisi saada jonkun ystävällisen sanan ja että joskus sentään käytäisiin katsomassa, miten pärjää, joskus on ihan itsemurha tullut mieleen.

Itsemurhayritykset tuskin johtuvat palvelujen puutteista, mutta soittajien mielestä palveluja tuottavat tahot voisivat olla aktiivisempia.

(36) Soittaja on nuoren miehen tukihenkilö. "Poika yritti itsemurhaa. Nyt häntä yritetään avohoitoon ja mielenterveyspalveluihin. Henkilökunnan täytyisi olla ohjaavampaa. Nykyinen hoito ei tuota muuta tulosta kuin korkeintaan uuden itsemurhayrityksen".

(118) Tuttavapiirissä pari naista tehnyt itsemurhan työttömyyden takia. Nälkä on todellisuutta.

Vammaispalveluita koskevissa soitoissa heijastuu tiettyä toivottomuutta, mutta myös raivoa.

(16) Miehellä on Alzheimerin tauti. Tuntuu siltä kuin kaikki paska kaadettaisiin niskaan. Omat voimavarat menneet ja koko ajan on tapeltava kunnan kanssa kotihoidosta ym.

(101) Olenko velvollinen lähtemään pyssyn kanssa Arkadianmäelle. Suomi rupeaa kohta kapinaan. Ihme ettei ole jo pyssyjä jaeltu.

Aina epätoivon ilmaukset eivät saa näin äärimmäisiä muotoja. Riipaisevia ovat myös kommentit jotka koskevat elämisen yleistä ankeutta ja toivottomuutta.

(56) Kodinhoitaja käy kerran viikossa 3 tuntia kerralla. Muuten olen aina vaan yksin. Istun vain päivät kotona ja katselen ulos ikkunasta.



## 6.4 Sosiaalibyrokraatian laatukriteerit

### 6.4.1 Saavutettavuus

Hyvä laatu merkitsee hyvää palvelujen saavutettavuutta (engl. accessibility). Saavutettavuus (tai lähestyttävyyys) merkitsee laatukriteerinä sitä, että ollakseen laadukasta tulee palvelun olla yksilöllistä, nopeasti ja kohtuullisen vaivattomasti saatavissa olevaa. Saavutettavuuden kääntöpuolena – eli heikkolaatuisen palvelun tunnusmerkkeinä – on byrokraattisuus, päätöksenteon kankeus, pitkät odotusajat, jonottaminen jne.

Saavutettavuudella on fyysisten ulottuvuuksien lisäksi psykologinen ulottuvuutensa. Saavutettavuutta estävät kokemukset ovat siten moniulotteisia. Jos asiakas kokee ettei hän saa toiminnasta tietoa eikä vastauksia kysymyksiinsä esim. omista oikeuksistaan ja mahdollisuuksistaan, hän kokee palvelun samalla usein heikoksi. Hyvän saavutettavuuden kääntöpuolena - eli heikkolaatuisen palvelun tunnusmerkkeinä - on byrokraattisuus, päätöksenteon kankeus, pitkät odotusajat, jonottaminen jne. Wildingin jaottelu sopii hyvin sosiaalihuoltoon, koska hän korostaa saavutettavuuden fyysisten ominaisuuksien ohella saavutettavuutta psykologisena tekijänä.

Sosiaalityössä on pyritty uudistamaan työkäytäntöjä. Eräs esimerkki tästä on pienaluekohtaisen työmallin ns. "alueellistamisen" käyttöönotto monissa kunnissa. Onko kyetty lisäämään saavutettavuutta?

- Kokemukset saavutettavuuden psykologisista ulottuvuuksista: Kuulemisen sijaan asiakas kokee usein päinvastoin ettei hänen tilannettaan ymmärretä eikä hän saa ääntään kuuluville:

(138) Sosiaalityöntekijät saisivat olla ystävällisempiä. Ei tämä tilanne ole mukava...

(158) Koen olevani B-luokan kansalainen kun asioin sossussa

(161) Kynnys on korkea...

- Käytännön järjestelyt asiakasvastaanoissa ja yhteyden saaminen työntekijään:

(197) ..yhteyden puhelimella saa heikosti: Olisi kehitettävä neuvontapalvelua...

(29) Soittajaa ihmetyttää, että isyyden tunnistamiseen voi varata ajan ainoastaan klo 9-10 välisenä aikana. Onko tämä palvelua?

(212) Puhelinaika on lyhyt ja aina tukossa. Aikaa on yksi tunti

(213) Kesällä kunnan virasto on kiinni

(212) Aikaa voi joutua odottamaan 2 kuukautta

Soittajilla oli myös sekä hyviä toimivista vastaanottojärjestelyistä että ehdotuksia kehittämisen suunnista:

(232) Kiireellisille asiakkaille on varattu aamuisin yksi tunti. Sosiaalityöntekijät ovat ystävällisiä ja heille voi purkaa sydäntään...

(28) Kuntiin tarvitaan sosiaalipäivystys, joka puuttuu akuutteihin asioihin. Sosiaalityötä ei voi tehdä vain virka-aikana...

- tiedon saanti

(222) Sosiaalihuollossa ei asiakas ole asiakas. Laki vaatii jakamaan tietoa, mutta sitä ei tehdä ellei asiakas vaadi. Nuoremilla työntekijöillä on jo positiivisempi asenne...

(240) Kunnassa on kielteinen suhtautuminen asiakkaisiin. Oikeuksista ei saa mi tään tietoa...

(211) Jos ei itse aktiivisesti etsi tietoa ja esitteitä, virkailijat eivät ehdi tai halua paneutua asiaan...

(190) Sairaana pitää nykyään olla tosi terve, jotta pystyy ottamaan selville mahdollisuutensa ja oikeutensa

Monet asiakkaat kokivat vaikeaksi tiedon saannin. Asian hoitaminen tuntui heistä raskaalta ja vaikealta usein juuri tästä syystä. Palautteen perusteella on tärkeätä parantaa sosiaalihuollon herkkyyttä asiakkaiden kysymyksille ja tiedon saannin tarpeille.

## 6.4.2 Hyväksyttävyyys

Paul Wilding määrittelee hyväksyttäväksi palvelun silloin kun sen tuottamistapa voidaan hyväksyä, kun asiakas voi kokea vuorovaikutustilanteen aidoksi ja henkilökohtaiseksi ja mahdollisuuksia antavaksi.

Asiakkaat kokevat vuorovaikutussuhteessa seuraavanlaisia pulmia:

(154) iskettiin lomake kouraan ja käskettiin mennä kotiin täyttämään. Tarvittiin soitto esimiehelle, että asia otettiin heti käsitteilyyn ja häätö vältettiin...

(105) Sosiaalityöntekijän kanssa on puhevälit poikki. Sosiaalityöntekijä ei usko. Asiakkaan täytyy aina pyytää joku ulkopuolinen (äiti, tukihenkilö) soittamaan, että asiat ovat todella niin kuin asiakas on kertonut...

(119) Kaipaisin asennetta “selvitetään ensin tosiasiat ja mietitään sitten, mitä tehdään”...

### 6.4.3 Tehokkuus

Tehokasta palvelu on Wildingin mukaan silloin kun se on tehokas tarpeen tyydytyksen näkökulmasta. Tehokas palvelu on tarpeeseen sopiva (ei siis esim. halvin). Tehokkuuteen kuuluu myös joustavuus ja luotettavuus.

Asiakkaiden kokemuksissa korostui joustavuuden puute ennenkaikkea:

(154) Pomputtelua. Mikseivät soita perään, jos kuitti puuttuu? Jättävät asian roikkumaan ja joutuu odottamaan päätöksiä pitkät ajat...

(202) Toimeentulotuki tulee tilille vasta viikon tai puolentoista päästä päätöksestä...

(209) Rahat tulee milloin sattuu. Ei tiedä koskaan, minä päivä tulevat...

(104) ...ennenkuin rahat on tilillä, on kuukausi kulunut. Kysymys on tahallisuudesta viivyttämisestä. Tietotekniikka on jo niin kehittynyttä, ettei päätöksen tekemisen pitäisi viedä aikaa ja tiedot hakijasta ovat koneessa valmiina...

(107) On vaatinut paljon energiaa ennenkuin olen jaksanut viedä asioita eteenpäin. Koko ajan joutuu paimentamaan, että asiat menevät eteenpäin...

(67) Toiminta on hyvin kirjavaa, yhtenäistä linjaa ei toimistoissa ole...

(191) ...työntekijästä riippuu paljon...

Päätöksenteon hitaus merkitsee asiakkaille suuria vaikeuksia arjen sujuvuudessa.

(192) Kuljetuspalvelupäätöksen lähettämässä hidasteltiin. Takasikortti oli enää kaksi viikkoa voimassa. Päätös oli tammi-huhtikuulle, mutta tuli vasta huhtikuun puolivälissä...

Sosiaalihuollon päätöksenteon byrokraattisuutta moitittiin.

(40) Sosiaalitoimiston palvelu konemaista. Liika byrokraattisuus pois. Harkinnanvaraisuutta ei käytetä laisinkaan. Miksi sosiaalityöntekijöitä koulutetaan korkeakouluissa kun kanslistit tekevät kuitenkin päätökset.

Myös turhaa juoksuttamista esiintyy. Joskus juoksuttaminen on aivan kirjaimellista. Soittaja (106) kertoo, miten hänen miehensä kävi hakemassa toimeentulotukea työnhakumatkaan, jolloin

(106) Mies juoksutettiin asemalta katsomaan lipun hinta, työntekijä ei halunnut soittamalla kysyä.

#### 6.4.4 Avoimuus

Wilding korostaa hyvän palvelun ominaisuuksina avoimuutta, eli tietoa päämääristä, palvelun sisällöstä, tietoa päätöksistä ja toimivaa valitussysteemiä.

Seuraavassa asiakkaiden kokemia tyypillisiä ongelmia:

(164) Kaikki oikeudet on itse selvitettävä. Eivät näytä pykälää, johon päätökset perustuvat...

(17) Toimeentulotuen päätösten teksti vaikeaselkoista jopa koulutetuille ihmisille...

(165) Ei tullut selväksi, miten päätökset oikein muodostuvat...

(75) Laskentaperusteet tuntuvat ihmeellisiltä...

(216) En saanut kuljetuspalveluja. En myöskään perusteluja...

Soittajien joukossa oli useita henkilöitä, jotka eivät olleet saaneet edes päätöstä itselleen omassa asiassaan:

(103) Soittaja ei ole saanut aina päätöstä kirjallisena. On vain sanottu, että et sillä mitään tee...

(191) Valittaa ei viitsi. H:n kunnassa ei anneta edes kopiota toimeentulotukipäätöksestä...

Muutoksenhakumahdollisuuden monet soittajat kokivat turhaksi ja hitaaksi:

(109) Läänin päätös kesti lähes vuoden. On kierrettävä paikasta toiseen. Valitettava koko ajan...

(111) Valitusmenettelyssä lyötyä lyödään. Tuntuu kuin vietäis alastomana torille. Sosiaalilautakunnan jäsenillä ei ole asiantuntemusta. Asiat viedään sellaisten maallikoiden eteen, joita valittaja joutuu kenties päivittäin omassa työssään tapaa maan

(267) Eivät sairaat jaksa valittaa...

(215) En tarvitse apua kuin noin kerran vuodessa. Silti on aina tapettava ja valitettava. Taas on tehtävä valitus ja se maksaa...

(229) Valitusteistä ei kerrota... ihmiset eivät osaa valittaa eivätkä ole tietoisia omista oikeuksistaan...

Asiakkaat antavat palautetta byrokratian kurjuudesta ja heikkouksista, jäykkyydestä ja vähäisestä herkkyydestä. He näkevät lähityöntekijöissä myös halua auttamiseen, mutta ymmärtävät heillä olevan vähän liikkumatilaa. Kielteisen asiakaspalautteen tarkoitus ei ole syyllistää. Palautteen merkitys on siinä, että se osoittaa asioita, joita on tärkeitä arvioida ja muuttaa ja kehittää.

Palvelujärjestelmä on monien muutosten kohteena. Palvelut ovat osaksi organisoitumassa uudelleen. Asiakkaat kertovat myös kokemuksistaan muutoksissa. Säästöjen vaikutusten lisäksi kokemukset heijastavat organisaatiomuutoksia.

Sipilä [33] on huomauttanut paitsi byrokratian kurjuudesta myös sen uljuudesta eli laillisuuden varmistamistehtävästä. Asiakaspalautteeseen sisältyy aineistoa, jonka voi tulkita organisaatiouudistusten toimivaltaepäselvyyksiksi. Asiakkaan asiat hukkuvat kokonaan, päätöksiä ei tule, lähityötä ei valvota. Muutoksen kokemukset voidaan ryhmitellä (1) asiakasvastuun epäselvyyksiin (2) säästöjen merkityksiin ja (3) kuntien välisten erojen kasvuun.

Asiakasvastuun epäselvyys ja puutteet:

(266) Vanhusten asioita ei kukaan oikein hoida...

(122) pitäis olla tietoa, mistä apua saa...

(124) joka asiaan vastataan: ei kuulu meille

(126) Sairas ihminen ei jaksa taistella kaikkien luukkujen kanssa...

Säästöt ja leikkaukset palveluissa on koettu omakohtaisesti: Usein on omakohtaisia kokemuksia myös kuntien välisistä eroista palvelujen saannissa. Paikallisista palveluista ja päättäjistä riippuvaisuus estää usein valittamasta.

Seuraavissa jaksoissa tarkastelemme yksityiskohtaisemmin eri palvelumuodoista esitettyä palautetta. Aloitamme toimeentulotuesta, koska siitä tuli

eniten palautetta. Sitten käsittelemme sosiaalityötä ja sosiaalipalveluja erikseen.



# Luku 7

## Toimeentulotuen laatu

### 7.1 Toimeentulotuen saavutettavuus

Erityisen ongelmalliseksi palautettava antavat kokivat toimeentulotuen saavutettavuuden. Näin siitä huolimatta, että toimeentulotukea koskeva lainsäädäntö on saavutettavuuden näkökulmasta varsin yksiselitteinen.

#### **Toimeentulotuen valtakunnalliset normit**

Vuoden 1984 alusta voimaan tullut sosiaalihuoltolaki (710/82) [2] velvoittaa kunnan pitämään huolta sosiaalihuollon suunnittelusta ja toteuttamisesta muun muassa toimeentulotuen järjestämisestä. Toimeentulotukea koskeva erityissäännös on sosiaalihuoltolain 30 §:ssä. Sen mukaan

“Toimeentulotukea on oikeutettu saamaan henkilö, joka on tuen tarpeessa eikä voi saada tarpeen mukaista toimeentuloa ansiotyöllään tai yrittäjätoiminnallaan, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tahi muulla tavalla.”

Vuonna 1993 voimaan tullut laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuuslaki ovat lisäneet tuntuvasti kuntien toimintamahdollisuuksia sosiaalihuollossa. Muutos on vähentänyt valtiollista ohjaamista ja kunta saa itse vapaammin päättää mihin rahansa käyttää. Toimeentulotuki on kuitenkin säilynyt subjektiivisena oikeutena, jonka kunta on velvoitettu järjestämään tukea tarvitsevalle henkilölle. [11, s.36-50]; [2]

Haastatteluista ilmeni miten tärkeä ja tunteita herättää kokemus sosiaalitoimistossa asioiminen erityisesti uusille asiakkaille oli.

Asiakkaat joutuvat odottamaan asiansa käsittelyä viikkokausia. Monasti ensimmäisen ajan saanti voi kestää kuukaudenkin.



(35) “Toimeentulotuen käsittely liian kaukana kun ajan saa vasta kahden viikon päästä. Tänä aikana voi jo saada hädän”

Jonotusaikojen pituutta ja työntekijöiden kiirettä valittelivat monet.

(59) Puhelinaika työntekijälle kerran viikossa jota saa aina odottaa hädän keskellä.

(58) Joutui myös odottamaan aikaa sosiaalitoimistoon kolme viikkoa ilman rahaa.

(104) Toimeentulotukihakemuksen jättämisen jälkeen asian käsittely kestää S:n kaupungissa jatkuvasti kolme viikkoa. Sitten kun on saanut päätöksen, joutuu odottamaan vielä viikon ennenkuin rahat ovat tilillä. Lama ei selitä tätä hitautta. Kysymys on tahallisuudesta viivyttämisestä.

(115) Kyseli aikaa (suuresta kaupungista) marraskuussa, sai tammikuussa, päätös tuli maaliskuussa 14.3. ja muutama satanen rahaa. (...) Nyt kyseli aikaa maaliskuussa, sai 24.5.

## 7.2 Toimeentulotuen hyväksyttävyyys

Suomen hallitusmuodon perusoikeussäännösten uudistukset tulivat voimaan elokuussa 1995. Hallitusmuodon 15 a pykälässä on kaikille kansalaisille perusoikeutena taattu oikeus vähimmäistoimeentuloon kaikissa elämäntilanteissa. Perusoikeuksia täydentää tavallisiin lakeihin perustuva sosiaaliturva.

Hallitusmuodon 5. pykälä, jossa säädetään kansalaisten yhdenvertaisuudesta lain edessä, velvoittaa lainsäätäjien lisäksi myös viranomaisia. Säädös kieltää ihmisten asettamisen eriarvoiseen asemaan ilman hyväksyttävää syytä. On siis 5. pykälän vastaista soveltaa sosiaalihuoltolain [2] toimeentulotuen säännöksiä eri kunnissa ja lääneissä eri tavalla. Toimeentulotuen bruttomenoja kuvaavat tilastot antavat tilanteesta kuitenkin varsin värikkään kuvan.

Sosiaalihuollossa asiakkaan oikeudet on sisällytetty sekä sosiaalihuoltolaikiin [2] että sen erillislainsäädäntöön. Vuonna 1982 uusitussa sosiaalihuollon lainsäädännössä on näkökulmaa laajennettu enemmän asiakkaan puolelle.

Toimeentulotukihakemusten käsittelijöiden tiedot ja taidot ovat myös erilaatuiset eri kunnissa. Ruuhkien vuoksi hakemusten käsittelyä on jouduttu antamaan sellaisillekin työntekijöille, joilla ei ole riittävää koulutusta soveltaa kaikkia näitä säännöksiä asiakkaiden erilaisten tarpeiden mukaan. Ks. esim. [3, ss. 13-16]; [20] [22, s. 4-6].

Toimeentulotukipäätöksissä tulee näkyä asiakastapauskohtaiset erot. Kaikkia asiakasryhmiä ei myöskään voi kohdella saman annetun ohjeen mukaisesti. Esimerkkitapauksena opiskelija, joka maksuhäiriönsä takia ei voi nostaa opintolainaa, mutta jolle ei myöskään yleisen käytännön vuoksi myönnetä toimeentulotukea. Kansalaisten oikeus laissa säädettyyn viimekätiseen perusturvaan, toimeentulotukeen, ei voi riippua asuinpaikkakunnasta tai siitä mihin asiakasryhmään hän sen hetkisen elämäntilanteensa vuoksi kuuluu.

### **Kuntakohtaiset toimeentulotukiohjeet**

Vuonna 1993 voimaan tullut laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuuslaki ovat lisäneet tuntuvasti kuntien toimintamahdollisuuksia sosiaalihuollossa. Muutos on vähentänyt valtiollista ohjaamista ja kunta saa itse vapaammin päättää mihin rahansa käyttää. Toimeentulotuki on kuitenkin säilynyt subjektiivisena oikeutena, jonka kunta on velvoitettu järjestämään tukea tarvitsevalle henkilölle. [2; 11, ss 36-50]

Sosiaalihuoltolokia säädettyäessä pyrittiin siihen, ettei toimeentulotuen myöntämiskäytäntö suuresti vaihtelisi eri puolilla maata. Tätä pidettiin tärkeänä kansalaisten oikeusturvan ja yhdenmukaisen käytännön kannalta. Tavoite ei kuitenkaan ole toteutunut kovin hyvin, koska paikalliset soveltamisohjeet, joita paikalliset viranomaiset ovat kunnissa luoneet, ovat hyvin erilaiset eri puolilla maata. ks. [7]

Toimeentulotuen myöntämisperusteiden tiukentuminen perustuu usein juuri kuntakohtaisiin kirjallisiin ohjeisiin, joita monet kunnat ovat ottaneet käyttöönsä. Koska valtio ei enää kunnallisen itsehallinnon takia anna sitovia tulkintaohjeita toimeentulotuen soveltamisesta, on kunnilla varsin vapaat kädet tulkita sosiaalihuoltolain määräyksiä. Joskus harkintavalta ja kriteerit ovat ylittäneet jopa laillisuuden rajat. Toimeentulotukea koskevat normit ovat joustavia, koska ne näin mahdollistavat yksilökohtaisen harkinnan. Joustavan sääntelyn takoituksena ei ole, että kunta voisi itsehallintoonsa tukeutuen rajoittaa oikeutta toimeentulotukeen. Näiden ohjeiden noudattamisesta on seurauksena asiakkaiden kaavamainen kohtelu. Yksilökohtaiset erot asiakkaiden tarpeissa unohdetaan, kun työ on tarkoin oheistettu eikä liukumavaraa ole. Huolimatta siitä, että monen kunnan talous on nykyään vaikeuksissa, toimeentulotukeen varattujen määrärahojen niukkuus kunnan talousarviossa ei voi olla este riittävän tuen myöntämiselle sitä tarvitseville. [7]; [35, s.2],

Kuntien paikallisilla toimeentulotuen soveltamisohjeilla on sekä myönteisiä että kielteisiä vaikutuksia. Ohjeet toki yhtenäistävät kunnassa vallitsevaa toimeentulotuen käytäntöä ja edistävät asukkaiden yhdenmukaista kohtelua. Samalla ne myös aiheuttavat tukea hakevien asiakkaiden eriarvoisuutta muun muassa sulkiessa eri asiakasryhmiä toimeentulotuen ulkopuolelle,

asettamalla tuen saannille erityisehtoja ja kohtelemalla asiakkaita eri tavalla eri puolella maata. Toimeentulotuen paikkakuntaakohtaiset kuukausittaiset bruttomenot vaihtelevat myös suuresti tukea saavaa kotitaloutta kohden. Esimerkkinä tilanne, jossa Espoossa toimeentulotukea on vuonna 1995 saanut 7379 mk/kotitalous verrattuna Helsingin 5855 mk/kotitalous. Työttömyysaste Espoossa on pienempi, vaikka toimeentulotuen bruttomenot ovatkin suuremmat kuin Helsingissä. Pienissä maaseutumaisissa kunnissa erot voivat kasvaa vielä suuremmiksi. [7] ; [15, s. 16].

Ohjeiden tarpeellisuutta on perusteltu sillä, että toimeentulotukihakemusten määrän kasvaessa on niiden käsittelyä jouduttu siirtämään yhä enemmän henkilöstölle, jolta puuttuvat siihen tarvittavat koulutukselliset valmiudet. Ohjeistuksella voidaan vaikuttaa siihen, että asiakas saa hänelle kuuluvan etuuden. Myös sosiaalityön ammattilaiset tarvitsevat ohjeita siitä miten kunnassa tulee menetellä. Yhteenvedonomaaisesti voi todeta kuntakohtaisten toimeentulotuen soveltamisohjeiden koskevan pääasiassa seuraavia asioita:

- Toimeentulotukea myönnetään kunnissa erilaisin perustein eri asiakasryhmille esim. opiskelijoille, yrittäjille, asevelvollisille ja työstä kieltäytyneille.
- Asumismenojen kohdalla kunnat noudattavat poikkeuksetta itse asettamiaan normeja. Nämä normit koskevat muun muassa asuntolainojen korkojen hyväksymistä ja vuokra- sekä omistusasunnolle määrättyjä perhekoon mukaisia enimmäistaso-ohjeita.
- Terveystuomien kohdalla kunnat ovat laatineet omia sääntöjä koskemaan sitä mitä menoina hyväksytään. Esimerkiksi hammashoidon osalta vain kiireelliset ja välttämättömät hammasmenot korvataan, terveydenhuoltomenoille oli asetettu markkamääräisiä omavastuuosuuksia ja terveydenhuoltopalvelut piti hankkia julkisesta terveydenhuollosta samoin lääkemääräykset.
- Työmatkamenoille oli määrätty omavastuuosuuksia. [7]

Kuntien antamat toimeentulotuen soveltamisohjeet eivät kuitenkaan ole juridisesti sitovia. Tästä on olemassa korkeimman hallinto-oikeuden päätös [1]. Lautakuntien ja muiden vastaavien elimien yleismääräyksillä ei siis ole sitovaa merkitystä ratkaistaessa hakijan oikeutta toimeentulotukeen. Sitovia toimeentulotuen myöntämistä koskevia säännöksiä ovat sen sijaan 1.8.1995 voimaan tulleet perustuslainmuutokset, sosiaalihuoltolaki [2] ja sen nojalla annettu VNp. Ainoa hyväksyttävä yhtenäistä käytäntöä ohjaava ohjeistus on sosiaali- ja terveysministeriön laatima suositusluonteinen ohje [35]. Kunnilla ei siis ole oikeutta antaa lain ja VNp:n kanssa ristiriidassa olevia ohjeita. [35]

### **Yhdenvertaisuus osana toimeentulotuen laatua**

Sosiaalihuollon keskeisempien arvojen luonteeseen kuuluu, että se on oikeudenmukaista. Sosiaalihuolto esimerkiksi turvaa viimesijaisen toimeentulon. Tämän takia oikeudenmukaisuus nousee yhä enemmän sosiaalityön keskeiseksi arvoksi. Oikeudenmukaisuus on siksi perusta asiakkaiden yhdenvertaiselle kohtelulle. Yhdenmukaisuuden periaatteen mukaan oikeudenmukaisuus toteutuu silloin, kun hakijalle lankeavat samat edut ja haitat kuin toisillekin hakijoille edellytysten ollessa samat. Asiakkaiden tasa-arvoinen kohtelu ja päätösten oikeudenmukaisuus ovat osa palvelun oikeudenmukaisuutta. Asiakkaalle oikeudenmukaisuus on sitä, että hän saa hänelle kuuluvan etuuden. Ks. esim. [13, s.57-60], [24, s. 71].

Toimeentulotuen myöntämisessä on huomioitava ettei asiakkaiden oikeusturvaa ja yhdenvertaisuutta lain edessä loukata. Kuntakohtaisten toimeentulotukiohjeiden soveltamisessa on kuitenkin runsaasti kohtia, jotka eivät vastaa SHL:a [2] ja VNp:stä (vrt. esim. [7]) Tämän lisäksi ohjeet vielä vaihtelevat kunnittain. Tästä on seurauksena ettei kansalaisten yhdenvertaisuus valtakunnallisesti aina toteudu. Lisäksi lääninhallitusten käsitykset valvonnasta vaihtelevat selvityksen mukaan suuresti. Monet lääninhallitukset jopa katsovat ettei niillä ole kunnallisen itsehallinnon nojalla valtuuksia vaatia kunnilta toimeentulotuen yhdenmukaista käytäntöä. Karkeasti voi siis väittää, että toimeentulotuessa on suurta laadullista vaihtelevuutta eri puolilla maata. Tätä vaihtelevuutta voi pitää osana huonolaatuista palvelua. Yhdenvertaisuus tulee nähdä ennemmin päätösten oikeudenmukaisuuden kuin yhdenvertaisen kohtelun kannalta. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä etteikö asiakasryhmiä tulisi kohdella yhdenvertaisesti vaan sitä, että yksilöiden kohtelu ei voi olla kaavamaisista.

### **Kokemuksia toimeentulotukiprosessista**

Tutkimuksen haastatteluaineisto käsitteli paljon juuri toimeentulotukipäätösten kirjavuutta. Haastateltujen kokemukset toimeentulotuessa asioimisesta olivat sävyiltään enimmäkseen kielteisiä. Vaikka SHL [2] mahdollistaa harkinnanvaraisuuden ovat kuntakohtaiset ohjeet kuitenkin hyvin yksityiskohdaisia. Niitä onkin noudatettu myös haastatteluissa esiintyvien esimerkkitaustien kohdalla hyvin kaavamaisesti huolimatta siitä, että kunnat itse painottavat sitä etteivät ohjeet ole sitovia [ks. 7]. Tuen tarve tulisi selvittää yksittäistapauskohdaisesti eikä vedoten kuntien soveltamisohjeisiin. Kuntien soveltamisohjeet nimen omaan estävät yhdenvertaisuuden toteutumisen.

Toimeentulotuki on periaatteessa varsin pitkälle säänneltyä toimintaa. Soittajien mukaan vaihtelu eri kuntien kesken on kuitenkin yleistä.

(67) Toiminta on hyvin kirjavaa. Yhtenäistä linjaa ei eri toimistoissa ole. Oikea käsi ei tiedä mitä vasen tekee.

Yleensäkin palautteessa nousee esiin sääntöperustaisen palvelun ja toisaalta asiakkaan tarpeenmukaisuuden välinen pulmallinen suhde. Asiakkaat toisaalta edellyttävät, että sääntöjä noudatetaan, mutta toisaalta toivovat säännöistä joustettavan omalla kohdallaan. Erityisen ilmeistä tämä on tietenkin toimeentulotuen kohdalla.

(75) Todellisuus ja lasketut systeemit ovat kaksi eri asiaa. Laskentaperusteet tuntuvat ihmeellisiltä. Lainoja ei huomioida. Se mitä saa riippuu paikkakunnasta. Pyhällä hengelläkö pitäisi elää.

Soittaja katsoo eri toimipisteiden toimeentulotukikäytännöissä - ja kriitereissä olevan suurta vaihtelua, ja tällainen kanta vaikutti olevan monella muullakin soittajalla.

(100) Kunnilla on liian suuri harkintavalta toimeentulotuen pykälissä. Kriteerit pitäisi olla selvemmät, vaikka olisivatkin huommat.

(111) Miksi kriteerit ovat niin kuntakohtaisia?

Toimeentulotuen normit ja paikkakuntakohtaiset erot aiheuttivat hämminkiä aineistossa haastatelluille palvelun käyttäjille. Asiakkaat, jotka olivat vuosien varrella asioineet eri paikkakunnilla tai kaupungin eri sosiaalityötoimistoissa olivat huomanneet toimeentulotuen paikkakuntakohtaisten ohjeiden kirjavuuden. Rahaa tuntui saavan sen mukaan millä paikkakunnalla asui. Eroja oli myös työntekijöiden kesken. Joillakin paikkakunnilla toimeentulotuen jakamista oli siirretty osittain henkilöille, jotka ammattinsa puolesta olivat siihen epäpäteviä, kuten esimerkiksi kuluttaja-asiamiehelle. Muutaman haastatellun mielestä sijaisilta rahaa sai enemmän kuin vakituisilta työntekijöiltä.

Soittajien mukaan toimeentulotuen myöntämisperusteet vaihtelevat, paitsi kunnittain, myös sosiaalityöntekijöiden kesken. Toinen sosiaalityöntekijä saattaa myöntää tukea, mutta kun työntekijä vaihtuu, saatetaan apu evätä. Tämä vaihtelu tuntuu tietenkin hyvin hämmäntävältä.

Palvelu ei ole asiakkaalle uskottavaa, jos hän ei voi luottaa siihen, että työntekijä tulkitsee lain oikein. Harkinnanvarainen toimeentulotuki miellettiin työntekijän mielivallaksi eikä sitä enää edes käytetty. [19, s.14-16]. Päätökset tuntuivat sekavilta ja vaikealukuisilta. Jälkeenpäin laskelmista oli vaikea selvittää mitä oli hyväksytty ja mitä ei ja joskus päätöstä ei edes annettu kirjallisena.

Aineiston esimerkkitapaukset käyttivät hyvin usein ilmaisua “päättös oli epäselvä” tai “kriteerejä ei noudatettu”. Asiakkaan, joka oli asioinut toimeentulotuessa usein, oli vaikea ymmärtää, jos samassa elämäntilanteessa tuen määrä vaihteli kuukausittain.

(198) Vaikea ymmärtää mitä on otettu huomioon ja mitä ei.

Lääninhallituksien teettämästä selvityksestä koskien kuntakohtaisten toimeentulotukiohjeiden sisältöä käy ilmi, että useat kunnat ovat kiristäneet nimenomaan terveydenhuoltomenojen hyväksymisperusteita [kts. 7] . Myös haastattelujen perusteella erityisen sekavaa menojen hyväksyminen näytti olevan terveydenhuoltomenojen kohdalla. Moni kunta oli määrittänyt tarkat rajat terveydenhuoltokustannusten omavastuuosuudesta. Jollakin paikkakunnalla esimerkiksi lautakunta oli päättänyt, että vain särkevien hampaiden hoitoon saa avustusta. Myös sairauteen liittyvien välinekustannusten korvaaminen oli epäselvää. Erityisruokavaliotuen lakkauttaminen oli aiheuttanut ongelmia monelle diabeetikolle ja allergikolle. Hyväksyttävissä terveydenhuoltomenoissa vaikutti myös se mistä kustannukset tulivat.

(67) Tuntuu, siltä, että kun laskut tulevat kaupungin omista sairaaloista hyväksytään ne paremmin.

Erityisesti vuoden 1993 syksyllä tehty muutos toimeentulotuen laskentaperusteissa kiukutti monia soittajia. Aikaisemmin lapsilisiä ei oltu laskettu toimeentulotukeen mukaan. Syksystä 1993 lähtien myös lapsilisiä lasketaan tuloksi, ja tämä pienensi lapsiperheille maksettavaa toimeentulotukea. (esim. 25)

Toimeentulotukipäätösten julkiseen käsittelyyn ja asiakkaan oikeusturvaan sisältyy muutoksenhakumenettely. Toimeentulotukipäätöksen muutoksenhaku alkaa kunnan asettamasta elimestä, eli lautakunnasta. Sama elin määrittää myös ne kuntakohtaiset toimeentulotukiohjeet, joita virkamiehet noudattavat. On vaikea kuvitella, että tämä elin käsittelee puolueettomasti sinne tulleet valitukset. Aineistosta painottuu hyvin pessimistinen mielikuva tätä muutoksenhakutietä kohtaan. Nimenomaan pienillä paikkakunnilla jäsenten poliittiset ja uskonnolliset vakaumukset sekä sukulaisuussuhteet tuntuvat vaikuttavan sekä työntekijöiden, että maallikoista koottujen lautakuntien päätöksiin. Pienillä paikkakunnilla, joissa jokainen tuntee toisensa, tulee tällöin ongelmaksi myös salassapitovelvollisuus. Ennemmin vaikka lainattiin sukulaisilta, kun lähdettiin sosiaalitoimistoon. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen vuoden 1993 toimintakertomuksesta [7] käy taas ilmi, että muutoksenhakumahdollisuutta lääninoikeuteen on käytetty hyväksi varsin vähän.

(205) "Lautakunnalta tuli kielteinen päätös. Kaupunki on oikeistoemmistöinen ja täällä pelataan politiikalla. Eräs asianajajakin käski valittaa lääninoikeuteen, koska lautakunnat eivät toimi"

Kuntakohtaiset ohjeet rajoittavat nimenomaan opiskelijoiden, työttömien ja yrittäjien oikeutta toimeentulotukeen (kts. [7]). Kenenkään toimeentulo ei kuitenkaan saisi riippua elämäntilanteesta. Aineiston keräysvaiheessa kesällä monen opiskelijan toimeentulo oli vaakalaudalla, koska töitä ei ollut, opintorahaa ei kesällä saanut eikä kunta myöntänyt kesäaikanakaan toimeentulotukea. Opiskelijoiden oikeus toimeentulotukeen on kuitenkin hyvin paikkakuntakohtaista. Joillakin paikkakunnilla tukea sai myös opiskeluaikana. Opiskelijan kohdalla oli myös käytetty puolivuosisilaskelmaa normaalin kuukausilaskelman sijaan. Monien soittajien mm. (47) huolenaiheena oli aikuistuvien lasten oikeus toimeentulotukeen. Suomessa elatusvelvollisuus koskee vain alaikäisiä lapsia, joten vanhukset ja aikuistuvat lapset eivät kuulu elatusvelvollisuuden piiriin. Siksi kysymys opiskelijoiden oikeudesta toimeentulotukeen kiinnostaa laajalti myös vanhempia. Varusmiehiä oli sosiaalitoimistosta taas kehoitettu jäämään viikonlopuksi armeijan elätettäväksi sekä oli ilmoitettu, että vanhemmilla on elatusvelvollisuus lapsen 24 ikävuoteen saakka.

Yrittäjien sekä myös maanviljelijöiden kohdalla tilanne oli myös hyvin epäselvä. Monien soittajien huolen aiheena oli yrittäjien puutteellinen oikeusturva. (48)(78) Toimeentulotuesta ei tueta yritystoimintaa, vaikka yrittäjä käytännössä olikin varaton. Myös maanviljely luetaan yritystoiminnaksi. Monen yrittäjän elämä olikin kulkeutunut umpikujaan, josta ulospääsyä ei näyttänyt olevan. Perheen toimeentulo oli kokonaan vaimon harteilla ja monelle huoli tulevaisuudesta ja maksamattomista veloista oli rasittanut terveyttä.

Nämä toimeentulotuen ulkopuolelle jääneet asiakasryhmät kokevat tämän kunnallisen toimeentulotukijärjestelmän hyvin epäoikeudenmukaiseksi. Omasta mielestään he luulivat antavansa yhteiskunnalle jotakin, kun esim. työttömyyden ja toimeentulotuen sijaan opiskelivat. Järjestelmä oli kuitenkin rankaissut heitä turvattomuudella.

### **Mikä edistäisi yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumista**

Toimeentulotukipäätösten oikeudenmukaisuus on osa toimeentulotuen laatua. Päätösten yhdenvertaisuus ja asiakkaiden tasa-arvoinen kohtelu nousevat yhä enemmän esiin toimeentulotuen julkisessa keskustelussa. Myös tutkimuksen haastatteluaineistossa toimeentulotukipäätökset ja niihin liittyvät epäselvyydet olivat yksi eniten esiin noussut ongelma.

Pohdittaessa mikä edistäisi kansalaisten yhdenvertaista kohtelua toimeentulotukiasioissa vaativat useat lääninhallitukset lainsäädännön täsmentämistä. Sosiaaliturvaan liittyvien säännösten ja valtakunnallisten ohjeiden tulisi olla niin yksiselitteisiä, ettei tulkinnanvaraa olisi. Tällä hetkellä juuri yhdenmukaisen käytännön puuttuminen ja kuntakohtaiset ohjeet ovat toimeentulotuen yhdenvertaisuusperiaatteen esteenä. Muutoksenhakutien avaaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen yhtenäistäisi myös tulkintalinjoja ennakkopäätösten avulla. [7]

Tällä hetkellä käynnissä oleva toimeentulotuen siirtämiskokeilu Kansaneläkelaitokselle näyttää olisiko toimeentulotuen siirtäminen valtion viranomaisille mahdollista. Siirtoa on perusteltu muun muassa yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumisella. Tutkimuksen asiakashaastatteluista saatiin myös jonkin verran palautetta tästä toimeentulotuen KELA-kokeilusta. Asiakkaat, joilla oli jo kokemusta toimeentulotuen hakemisesta Kansaneläkelaitokselta pitivät tätä hyvänä asiana nimenomaan yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta. Osa asiakkaista katsoi, että asioiminen Kansaneläkelaitoksella mahdollisti asiakkaiden tasa-arvoisen kohtelun ja yhdenmukaisuuden toteutumisen toimeentulotukipäätöksissä, kun tuen laskentaperuste oli sama koko maassa.

(52) "Jos toimeentulotuki siirtyisi KELA:lle oltaisiin siellä oikeudenmukaisia."

Toimeentulotuen siirtyminen Kansaneläkelaitokselle keskittäisi myös eritukimuotojen hakemisen yhteen paikkaan.

Toiset taas olivat sitä mieltä, että toimeentulotukea ei saa siirtää KELA:lle. (Esim. 25) Myös KELA:n työntekijöiden ammattitaitoa arvosteltiin eräissä soitoissa. (Esim. 33) Näinollen palaute oli tältä osin ristiriitaista.

## 7.3 Toimeentulotuen avoimuus

Asiakaslähtöisyydessä on kiinnitetty erityistä huomiota asiakkaan toivomuksiin ja mahdollisuuksiin osallistua häntä koskevan huollon suunnitteluun. Hyvä tiedottaminen etuisuuksista ja tarjolla olevista palveluista on myös osa palvelun hyvää laatua (SHL 13§)[2].

Viranomaisille tehdyt kantelut antavat viitteitä siitä, että sosiaalihuollossa tapahtuu asiakkaan oikeuksien loukkaamista. Voidaan väittää, että mitä suuremman harkintavallan sosiaalipalvelut tai sosiaalityö sallii viranomaisille, sitä suurempi on asiakkaan oikeusturvan vaarantumisen mahdollisuus. Monen kunnan omat ohjeistot toimeentulotuen jakamisesta ovat suorastaan lain vastaisia. [3, s.13-16].



Asiakkaat eivät myös aina ole tietoisia oikeuksistaan saatikka toimeentulotukipäätösten muutoksenhakumenettelystä. Kansalaisilla on nykyisin mahdollisuus valittaa kunnan toimeentulotukipäätöksestä vain lääninoikeuteen. Koska muutoksenhakumahdollisuutta korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei ole, puuttuvat toimeentulotukiasioista ennakkopäätös luonteiset ratkaisut.

Uudet asiakkaat kaipasivat erityisesti tiedottamista niistä etuisuuksista, joita heidän oli mahdollista hakea. Ensikertalainen ei myöskään aina tiennyt mitä hänen tuli ottaa mukaansa tullessaan tapaamaan sosiaalityöntekijää ensimmäisen kerran.

(216) Pitäisi reilusti ja asiallisesti kertoa mitä asiakas voi saada.

(240) On tunnettava hirveän hyvin laki ja oltava hirveän vahva, että saa asiansa hoidettua.

Toimeentulotuen saantia ohjaavat monet normit ja säännöt, joita asiakas ei välttämättä tunne tai joita on vaikea ymmärtää. Myönteisen palvelukokemuksen takaamiseksi olisi asiakkaalle pystyttävä entistä paremmin selvittämään toimeentulotuen myöntämisperusteita - mielellään jo ennen asiakkaaksi tuloa. Moni haastateltava ihmetteli toimeentulotuen normien vaikealukuisuutta. Päätökset koettiin epäselviksi, kun ei itse tiedetty oliko päätös laskettu oikein vaiko ei. Moni ihmetteli asumiskustannusten ja korkomenojen hyväksymiskriteerejä. Myös terveydenhuoltomenojen osittainen hyväksyminen ja hylkääminen tuotti ymmärtämishvaikeuksia. Asiakkaille ei oltu selvitetty kunnolla hyväksymisen perusteita. Toimeentulotukilaskelmat näyttivät vain vaikealukuisilta numeroriveiltä ja asiakkaita ihmetytti mitä työntekijät mahtoivat heistä papereihinsa kirjoittaa. Moni koki etteivät työntekijät osanneet tai halunneet paneutua asiaan niin, että olisivat selvittäneet päätöksen perusteet asiakkaalle.

(211) Jos ei itse aktiivisesti etsi tietoa ja esitteitä, virkailijat eivät ehdi tai halua paneutua neuvomaan.

(164) Työntekijät eivät näytä pykälää, johon päätös perustuu.

Tiedottaminen on kuitenkin yksi laadukkaan palvelun osatekijöistä, mihin tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Toimeentulotuesta tiedottaminen on säädetty sosiaalihuoltolain 13 §:ään. Pitäisikö sosiaalitoimistossa olla esillä opas toimeentulotuen myöntämisperusteista? ihmetteli muutama haastateltava. Lain mukaan kunnan velvollisuutena on tiedottaa tuen sisällöstä ja tuen saamisen edellytyksistä. Toimeentulotuesta kertovaa aineistoa tulisi myös olla asiakkaiden saatavilla. Asiakkaalle tulisi selvittää hänen oikeutensa heti asiakassuhteen alussa.

(138) Asioista ei ole neuvottu ja on itse joutunut ottamaan niistä selvää.



# Luku 8

## Lastensuojelun laatu

Edellä sosiaalihuollon toiminta jaettiin kolmeen päätyyppiin: taloudellisiin avustuksiin, tahdosta riippumattomiin interventioihin ja sosiaalipalveluihin.

Tahdosta riippumattomat interventiot voivat sosiaalihuollossa muodostua muistakin kuin sosiaalityön toimenpiteistä. Tässä aineistossa palaute koski kuitenkin pääasiassa lastensuojelua.

### 8.1 Lastensuojelun saavutettavuus

Lastensuojelupalvelujen saavutettavuuteen liittyvää palautetta tuli meille vain vähän. Lastensuojelu merkitsee perheen ja lapsen tukemista, mutta usein asiakas näkee lastensuojelussa vain kontrollin. Silloin kysymys saavutettavuudesta ei kovin helposti näyttäydy laadun ongelmana. Tämä ei suinkaan tarkoita sitä, etteikö ongelmia olisi. Niitä on todennäköisesti paljon, ainakin siitä päätellen, mitä kentällä toimivat sosiaalityöntekijät kertovat: lastensuojelutoimenpiteistä pitäydytään, koska esimerkiksi huostaanotosta aiheutuvat kustannukset ovat todella suuria menoeriä. Tietoisista säästöpäätöksistä emme ole kuitenkaan kuulleet – voi olla, että kysymys on enemmän jonkinlaisesta heikosti tiedostetusta valinnasta.

Helpoimmin saavutettavuuden pulmiin liittyvät asiat ovatkin palveluhenkilöstön itsensä tunnistettavissa. Myös soittaja (240) oli itse sosiaali- ja terveysalan ammattilainen. Hänen mukaansa kunnat, ja erityisesti pienet kunnat, säästävät mielellään sellaisista palveluista, joiden tarvitsijat eivät kykene valittamaan asiasta. Näin on hänen mukaansa käymässä lastensuojelussa:

Lastensuojelu on joutunut pienissä kunnissa kovan säästökuurin kohteeksi. Konkreetti esimerkki on 14-vuotiaasta nuoresta, jota kunta ei suostunut sijoittamaan koulukotiin, johon nuori itse ja

perhe toivoivat sijoitusta. Mitään ei tehty. Syynä olivat säästötoimet. “Lastensuojeluperheet eivät valita. Kaikkein heikoimmassa asemassa ovat nuoret. Lastensuojelun asiat yritetään salata kunnissa.”

## 8.2 Lastensuojelun hyväksyttävyys

Lastensuojeluasioissa oli lähinnä kaksi teemaa, joista soittajat kertoivat: nimittäin huostaanotot ja lasten huoltajuuskiistat.

Palautteen perusteella erityisiä laatuongelmia näyttää olevan ainakin avioerojen yhteydessä tehtävässä sosiaalityössä.

Kritiikkiä sosiaalityöntekijöiden toimintaan tulee sekä mies- että naispuolisilta soittajilta. Yksi naispuolisista soittajista valitti (79) jonkinlaisen miehiä ymmärtävän miesasialiikkeen hankkivan kannatusta huoltoasioissa, sen sijaan miehet, esimerkiksi (94) ja (120) väittävät, etteivät miehet voi saada naisvaltaisella alalla ymmärrystä asiakkaina.

Lasten huoltoa koskevaa oikeudelle annettavaa lausuntoa valmistelevien sosiaalityöntekijöiden ammattitaitoa arvostellaan raskaasti. Onnistuneen lastensuojelutyön edellytykseksi nähdään molempien sukupuolten tasapuolinen ymmärtäminen. Usein näihin tapauksiin liittyy myös monimutkaisia ja pitkäjäisiä oikeusprosesseja.

Lastensuojelua koskeva palaute on mielenkiintoisella tavalla kaksijakoista: toisaalta soittajat arvostelevat vahvasti sosiaalityöntekijöitä puuttumattomuudesta, siitä, että sosiaalityöntekijät eivät ota kantaa juuri mihinkään. Toisaalta arvostelua tulee myös aivan päinvastaisesta suunnasta: sosiaalityöntekijöitä pidetään liian reaktioherkkinä asiaanpuuttujina, jotka usein vielä yhdistävät lastensuojelullisen puuttumisen asiakkaan muiden sosiaalipalvelujen tarpeeseen.

Esimerkiksi naispuolinen soittaja (186) epäili, että hänen saamansa kodinhoitoapu vaikutti myös lastensuojeluasiassa. Hieman samanlaisia epäilyjä oli soittajalla, joka kertoi toimeentulotukianomuksen johtaneen huostaanottoon:

(135) Miespuolinen soittaja kertoo, että he hakivat syksyllä toimeentulotukea. Soittaja oli yrittäjä. Sosiaalitoimisto katsoi että soittajan vaimo oli liian nuori huolehtimaan yksin viidestä lapsesta. Lastensuojelun väki hyökkäsi yhtäkkiä kotiin seuraamaan tilannetta. Vaimo oli soittajan mielestä ampunut yli kuvatessaan perheen tilannetta ja siitä oli seurannut lastensuojelun yhteydenotto. Lopulta sosiaaliviranomaiset ilmoittivat että joko lapset päi-

vähoitoon tai heidät huostaanotetaan. Soittajan mielestä sosiaaliviranomaisten tehtävänä ei tulisi olla hyökkäillä vaan auttaa häädässä ja neuvoa. Ihmiset täällä elävät mieluummin kurjuudessa kun hakevat apua sossusta. Siitä seuraa helvetti, kun ne sekaantuvat asiaan.

Sosiaalipalvelujen synergiaedut, verkostotyö, viranomaisten keskinäinen tietojen välittäminen tuntuvat asiakkaista painajaiselta: tosiaankin hämähäkinverkostolta, josta on vaikea päästä irti.

### 8.3 Lastensuojelun tehokkuus

Wildingin mukaan tehokkuus merkitsee sitä, että palvelu täyttää sen tarpeen, joka asiakkaalla on ollut tullessaan palvelujen piiriin. Pelkkä palvelujen kysyntään vastaaminen ei siis riitä vaan julkispalvelun on tunnistettava palvelujen käyttäjän erityiset tarpeet. Palvelua voidaan pitää tehokkaana kun se vastaa asiakkaan asioita ja odotuksia. Tämän hetken Suomessa tehokkuus on tärkeä laatukriteeri, koska resursseja on hyvin vähän.

Wildingin jaottelun tietty päällekkäisyys näkyy selvästi, kun mietimme, olisiko sosiaalityön laatuongelmissa kysymys tehokkuudesta vai hyväksyttävyydestä. Ilmeisesti tehokkuus on vaikeasti erotettavissa hyväksyttävyydestä laatukriteerinä.

Näyttää kuitenkin siltä, että asiakkaat arvioivat esimerkiksi vanhustenhuollon, lastensuojelun ja vammaispalvelujen laatua tehokkuuden näkökulmasta juuri Wildingin tarkoittamalla tavalla.

Jos edellä kuvatussa tapauksessa asiakkaan kritiikki koski sitä, että sosiaalihuolto tarttuu toimeen liian ripeästi, oli monien soittajien kritiikki juuri päinvastaista. Sosiaalityöntekijöitä arvostellaan puuttumattomuudesta, päättämättömyydestä ja arkailusta. Monet soittajista kohdistivat tämän tyyppisen arvostelunsa perheneuvoloihin, joiden tehtävänä oli ollut esittää lausunto lasten huoltajuutta koskevassa riita-asiassa. Soittajat arvostelevat sosiaalityöntekijöiden ja psykologien toimintatapoja ja vertaavat niitä oikeuslaitoksen menettelytapoihin, jotka näyttävät olevan asiakkaiden kannalta läpinäkyvämpiä ja helpommin hyväksyttävissä.

Puuttumattomuudesta arvostelua tulee myös nuorten asioissa. Murrosikäisen nuoren ongelmiin ei ole tullut apua, vaikka sitä on haettu lastensuojelusta ja perheneuvoloista. Esim. (123). Palautteen perusteella monilla soittajilla näyttää olleen ehkä liiankin kovat odotukset siitä, mihin sosiaalityöntekijät ja muut auttajat voivat pystyä. Ehkä juuri näissä asioissa olisi tarpeen keskustella perusteellisesti asiakkaiden odotusten ja palvelujärjestelmän mahdollisuuksien suhteesta.

Seuraavassa turhautunut äiti kertoo kokemuksistaan:

(153) Perheneuvola ei pysty lastensuojeluun. Tyttö oli pois koulusta ja huonossa seurassa. Äiti otti yhteyttä ensin koulukuraattoriin. Koulukuraattorin tekemässä selvityksessä kiinnitettiin huomiota vain siihen, että äiti oli yksinhuoltaja. Sitten ohjattiin perheneuvolaan, jossa vaan selvitettiin lapsuutta eikä tämänhetkistä tilannetta. Tyttären ja äidin suhdetta kiristettiin ja tyttö sijoitettiin perhetukikeskukseen. “Työntekijät ovat niin koulutettuja että ihminen menee ihan lukkoon.” Nyt tyttö asuu omassa asunnossa. Äiti on edelleen katkera saamastaan kohtelusta. “Eikö yksinhuoltaja pentuineen ole mikään ihminen”.

Lapsen seksuaalisen riiston ja sen epäilyn kohtaaminen on aina vaativa ja vakava haaste sosiaalihuollon ammattilaisille. Hyväksikäytön epäilyjen selvittäminen on sekä oikeudellinen, lastensuojelullinen että hoidollinen kysymys. Stakes on tuottanut työntekijöiden tueksi toimintaohjeita [37], mutta näyttää siltä, että työntekijät tarvitsevat lisää tukea kehittääkseen ammattitaitoaan. Palautepuhelimessa soittajat kertoivat omista kokemuksistaan näin:

(102) Perheessä oli inestiepäily. Äiti teki ilmoituksen perheneuvolaan. Tekijä oli miehen isä. Perheneuvola syytti naista itseään siitä, että hän vain nostaa asioita omasta lapsuudestaan (oli itse inestien uhri). Inestilapsi oli kaksi vuotias. Perheneuvola ei tehnyt asialle mitään ja asia jatkui edelleen. Nyt lapsi on 6 vuotias eikä inestiä ilmeisesti enää tapahdu. Tekijä elää edelleen samassa perheessä. (...) Ihmisiä koulutettava auttamaan inesti-asioissa.

Naispuolinen soittaja (102) kertoi asiantuntijoiden asiantuntemattomuudesta ja puuttumattomuudesta. Toisenlaista palautetta tuli miespuolisilta soittajilta: ammattilaisia arvosteltiin liian herkästä puuttumisesta inestiepäilyjen perusteella.

Monasti soittaja oli mies, joka kertoi inestiepäilyjen nousseen esille huoltajuusriidan yhteydessä. Näin esimerkiksi(41) ja (99).

(99) Lapset pakkohuostaanotettiin -92 isältä. Perusteena oli inestiepäily (joka kumottiin) sekä runsas alkoholinkäyttö. Lapset ovat lastenkodissa ja käyvät viikoittain isän luona. Äiti on lähtenyt jo vuonna 1991 eivätkä lapset ole olleet hänen kanssaan juuri tekemisissä. Lapset eivät saa olla kotona yötä, koska isä ei suostu käymään perheneuvolassa.

Ylipäänsä lastensuojelun kohdalla selkeiden toimintaohjeiden puuttuminen näyttää heijastuvan laatuongelmina, onpa sitten kyse lasten huoltoa koskevan lausunnon valmistelusta tai inestiepäilyistä.

## 8.4 Avoimuus lastensuojelussa

Avoimuuteen kuuluu hallinnon läpinäkyvyys. Lastensuojelussa on hyvin tärkeää säilyttää lasten ja heidän perheidensä intimiteetti koskemattomana. Avoimuuden ja tarkan intimiteetin suojelun yhdistäminen voi olla vaikeaa, erityisesti tapauksissa, joissa joku osapuoli epäilee lapsen tai nuoren etua loukatun lastensuojelutoimenpiteiden yhteydessä. Kun viranomaiset eivät voi kertoa toimenpiteidensä perusteluista, syntyy merkillisiä varjonyrkkeilytilanteita, jotka ovat ahdistavia myös työntekijöille.

Lastensuojelulaitosten toiminnasta tuli vain vähän palautetta. Yksi soittaja (84), joka asemansa ja koulutuksensa puolesta on hyvin selvillä laitoshuollon ongelmista, arvosteli erittäin jyrkästi tilannetta suomalaisissa lastenkodeissa, ja piti sitä kerta kaikkiaan huolestuttavana.

(84) Hänen mukaansa lastensuojelulakia tulisi heti muuttaa ja tehdä kaikki huostaanotot määräaikaisiksi. Lastensuojelulaitoksiin tulisi saada ulkopuolinen valvonta. Soittajan kertoman mukaan lastenkodeissa painostetaan uskomattomalla tavalla sekä lapsia että vanhempia. “Jokaikinen vanki saa paremman kohtelun kuin nämä perheet”. Soittajan mukaan lastensuojelutoimien kohteeksi joutuneiden äitien itsemurhat eivät ole harvinaisia. Yksi hänen tuntemistaan äideistä oli juuri tappanut itsensä. Ulkopuolista valvontaa tarvitaan ehdottomasti, sillä nykyinen, jossa kaikki valta on delegoitu paikallistasolle, synnyttää pikkudiktaattoreita joka puolelle. Vaarallisimpia ovat kombinaatiot, jossa oikeusistuimissa valtaa käyttävillä on luottamusasemansa kautta mahdollisuus vaikuttaa myös sosiaalialan toimintaan. Soittajan ehdoton kanta oli, että sosiaalipuolellakin tarvitaan terveydenhuollossa voimassa olevaa potilasoikeuslakia.

Miten lastensuojelun avoimuutta voitaisiin lisätä, jotta luottamus sitä kohtaan lisääntyisi?





# Luku 9

## Vammais- ja vanhuspalvelujen laatu

Sosiaalipalveluja koskeva palaute koski lähinnä vammaispalvelujen ja vanhusten palvelujen saavutettavuutta ja hyväksyttävyyttä. Sen sijaan tehokkuuteen ja avoimuuteen liittyvää palautetta tuli vähemmän tai se oli vaikeammin tunnistettavissa juuri näihin laatutekijöihin liittyväksi. Tietenkin laatukriteerimme ovat liukuvarajaisia, ja olisi varmasti perusteltua ryhmitellä aineisto toisellakin tavalla.

### 9.1 Saavutettavuus

#### 9.1.1 Vanhustenhuollon saavutettavuus

Monet saavutettavuuden ongelmat johtuvat palvelutuotannon resurssien leikkauksista.

Soittaja (148) kertoi havainneensa, että koulutettu henkilöstö vähenee vanhusten laitoksissa koko ajan, ja että se näkyy jo laadussa. Illat ja viikonloput hoidetaan vain laitosapulaisilla. Vanhusta ei ehditä kävelyttää eikä kuntoutusta ole. Ruokakin on puutteellista, eikä sisällä esimerkiksi vihanneksia. Soittaja (233) kertoi, että vanhainkosisijoitus merkitsi 50 vuotta naimisissa olleen pariskunnan sijoittamista eri huoneisiin, eri puolille vanhainkotiä. Perusteluna oli ”hoitoisuuden mukainen pisteytys.” Vanhukset kärsivät ja kaipaavat toisiaan.

Säästösyistä eräässä syviin talousvaikeuksiin joutuneessa kaupungissa on sijoitettu dementiapotilaille tarkoitettuun hoitokotiin myös nuori skitsofrenikko. Henkilökuntaa on kerrallaan yksi hoitaja kuuttatoista dementoitunutta vanhusta kohden. Yöllä käy vartiontiliike katsomassa. Skitsofreniapo-

tilaalla ei ole omaisia, jotka pitäisivät hänen puoliaan. (226) Henkilökunnan vähentämistä kertoo myös soittaja (241), jonka äiti on vanhainkodissa. Ilta-päivisin henkilökuntaa on vain yksi osastoa kohden. Soittaja käy jatkuvasti syöttämässä äitiään ja on selvillä tilanteen heikentymisestä.

(241) Yhden pitäisi yhtä aikaa keretä moneen asiaan, kun asukkaat tarvitsevat apua syöttämisessä. Moni ei pysty liikkumaan ilman että autetaan ja nostetaan. Joskus tulee kohtauksia. Tai joku sotkee itsensä. Vanhukset tästä kärsivät. Joutuvat olemaan välillä kuin esineitä ja ovat kuitenkin eläviä olentoja.

En syytä hoitajia. Varmaan tekevät kyllä parhaansa, mutta näkee, että stressiä välillä on. Päättäjien pitäisi käydä näissä paikoissa ja olla vähän pidempään, että näkisivät miten asiat on.

Julkisten laitosten ongelmat vaikuttavat silti vähäisiltä verrattuina eräisiin yksityisiin laitoksiin, joista soittajat kertovat. Soittaja (181) asui osittain yksityisessä, RAY:n rahoittamassa palvelutalossa, jossa ei ollut yksiselitteistä johtajaa ollenkaan ja vain yksi kotiaavustaja ja muutama kodinhoitaja. Vuokra talossa on aika suuri mutta palvelu huonoa. Asukkaat odottavat, että talo tulisi kaupungin omistamaksi, jolloin palveluun saataisiin parannuksia. Hyvin kielteistä palautetta yksityisestä vanhusten palvelutalosta oli myös soittajalla, joka kertoi äitinsä asuvan ”palvelutalossa” jossa turvapuhelin on ainoa palvelu.

(220) Äiti menisi kaupungin vanhainkotiin, mutta ei pääse, sillä jonossa on 200 vanhusta. Tilanne on nyt huonontunut. Kotipalvelu on käynyt kolme kertaa viikko, nyt luvattu joka arkipäivä. Soittaja käy itse päivittäin. Viikonloppuisin kaupungin apua ei tule, vaan sanotaan että omaisten on vastattava viikonlopusta kun omaisia kerran on. Soittaja on hädissään: miten äidin käy kun tilanne on nyt kovasti huonontunut.

Pääosa soitoista koski kuitenkin vanhusten avopalveluja.

(93) Soittaja asuu miehensä kanssa. Kotipalvelu käy pari kertaa viikossa. Kesällä tilanne on kriittinen. Paikkakunnalla tehostetaan kotipalveluja vaikka henkilökuntaa ei ole lisätty. Samalla henkilökunnalla pyritään lisäämään palveluja. Loma-ajaksi sijaisia ei oteta. Palvelujen laatu heikkenee.

Myös suurta kotipalvelutyöntekijöiden vaihtuvuutta arvostellaan: aina tulee eri ihminen hoitamaan.

(39) Kodinhoitajien määrä tippunut säästöjen takia 30:stä 18:a. Palvelu on minimaalista. Viikonloppuisin ei apua saa eikä kotipalvelu tee ruokaa. Soittaja on joutunut palkkaamaan itselleen yksityisen ruoanlaittajan. Tänänkään ei tiedä saako apua vai ei. Osa kodinhoitajista jo vanhoja ja sairaita itsekin, jotka eivät kuulu työelämään.

Tässä kuussa soittajalla käynyt 11 eri kodinhoitajaa. Miksei vakiuista apua järjestetä. Soittaja sairastaa MS-tautia. Häntä suuttuttaa myös kun aikatauluja ei noudateta ja kodinhoitajilla on ainainen kiire. (...) Haluaisi ettei hoitaja vaihdu koko ajan.

### 9.1.2 Vammaispalvelujen saavutettavuus

Vammaispalvelujen kohdalla leikkaukset näkyvät muun muassa kuljetuspalvelujen vähentymisenä, esim. (50) Esimerkiksi soittaja (15) koki siirtymisen pois taksiseteleistä jälkikäteislaskutukseen tahallisena palvelujen käytön vaikeuttamisena, jonka vuoksi kuljetuspalvelujen käyttö on selvästi vähentynyt. Eräässä kaupungissa taksisetelin arvo oli pari vuotta sitten laskettu 150 markkaan, jolla kaupungin koosta johtuen ei juuri voi matkustaa ilman, että tuo summa ylittyy. Naapurikaupungissa ei vastaavaa rajaa ole määritelty näin (150).

Erityisen harmilliselta tuntui monesta soittajasta se, että laissa määriteltyä kahdeksaatoista tuettua matkaa pyrittiin monin paikoin tinkimään pienemmäksi.

(76) K:n kunnassa saa kuljetusapua neljä kertaa kuukaudessa. Soittaja on sokea. Välillä kyllä saa mahdollisuuden pitkiinkin matkoihin. Jos vanhukset saa kaupungissa täysmääräiset kuljetusavut, miksei myös kunnissa. K:ssa avustuksia annetaan maanviljelijöiden varjolla. Vammaispalveluihin käytettävät varat pitäisi olla erotettu kunnan budjetista. Rahat pitäisi tulla suoraan valtiolta. Myös pienissä kunnissa asuvien vammaisten tulisi olla tasa-arvoisia toisten kanssa.

Samanlainen kokemus siitä, että myönnettyjen vammaisten kuljetuspalvelumatkojen määrä vaihtelee kunnittain, oli soittajalla (91), joka muutti kunnasta toiseen ja kuljetustukien määrä putosi kolmanneksella kuukaudessa. Kahden vuoden prosessin jälkeen matkojen määrä palautettiin entiselleen, 18 matkaan kuukaudessa. Soittajalle (116) oli myönnetty neljä matkaa kuukaudessa. Soittaja (213) taas ei ollut saanut laisinkaan kuljetuspalveluita,

perusteena oli ollut, että kunnalla ei ole varaa. “Uusi kunnanjohtaja ilmoittaa joka kautta että kunnalla ei ole varaa.”

Monet soittajat, esimerkiksi (15), (16) kertovat ylipäänsä suhtautumisen vammaisiin olevan kielteistä. Vammaiset itse tuntevat usein hyvin palveluja säätelevän lainsäädännön, ja usein paremmin kuin päätöksiä valmistelevat työntekijät. Eräässä kunnassa oli esimerkiksi rajoitettu kuljetuspalvelujen saajat vain liikuntavammaisiin, vaikka laki ei tällaista edellytystä tunne, vaan kuljetuspalveluja tulee myöntää kaikille vammaisille (178). Toisessa kaupungissa kuljetustuen ehtona oli pyörätuolin käyttö (255). Edes sosiaalityöntekijät eivät tunne lakia, väittää soittaja (178). Joissakin paikoissa valmistelu on uskottu toimistotyöntekijöille (96), joilla ei koulutuksen puutteen vuoksi juuri ole mahdollisuuksia auttaa.

Esiin nousi mm. työntekijöiden passiivisuus palveluista tiedottamisessa. Esimerkiksi näkövammaiset tarvitsevat paljon apua jo etuuksien hakemisessa (65). Aktiivinen avuntarjoaminen vammaisille on ilmeisesti vähentynyt.

Omaishoitajat, heidän palkkauksensa epäkohdat sekä tuen myöntämisen kriteerit nousivat esille useissa puheluissa. Esim. (150), (163), (188), (190), (203), (204), (217). Kyse on usein siitä, että omaishoidon tuen saannin ehdot tuntuvat soittajista liian kireiltä, myöntämiskriteerit epämääräisiltä, eikä asioista päättävien asiantuntemuskaan aina ole kovin hyvää.

## 9.2 Vanhusten ja vammaisten palvelujen hyväksyttävyyys

Kuten muidenkin palvelujen kohdalla, oli myös soittajia jotka nimenomaan kiittivät kotipalvelua hyvistä palveluista ja ihanista työntekijöistä, esim. (142) ja (169).

Kritiikkiä mielivaltaisista ja sattumanvaraisista kohtelusta tuli jonkinverran myös vanhusten palveluista. Yksi soittaja (44), joka oli ollut vanhainkodissa töissä, katsoi, että vanhusten itsemääräämisoikeutta rajoitetaan laitoksessa tarpeettomasti.

Kotipalvelua koskeva palaute kertoo selvien pelisääntöjen, usein myös luottamuksen puutteesta.

(116) Soittajalle tehtiin puolen vuoden aikana kaksi leikkausta, minkä vuoksi hän on saanut viisi kertaa kodinhoitoapua. Pitää saamaansa kodinhoitoapua aivan riittämättömänä. Sosiaalivirastosta oli kehoitettu hakemaan naapureilta apua. “Kodinhoitaja ei hoida kaikkia pyydettyjä kauppa-asioita ja töitä. Nyt kiristämällä sain silittämään vaatteet yleni.” Kodinhoitajan käytös ei ole

## 9.2. VANHUSTEN JA VAMMAISTEN PALVELUJEN HYVÄKSYTTÄVYYS63

aina ollut asiallista, oli mm. uhannut, että soittaja joutuu mielisairaalaan, mikä ei ollut ammatti-ihmisen puhetta.

Palveluun tyytymättömän asiakkaan uhkaaminen mielisairaalalla kuulostaa kieltämättä uskomattomalta. Epäilyksien hälventämiseksi on tässä poikkeuksellisesti todettava, että soittaja vaikutti tähän puheluun vastanneen Maisa Maaniitun mukaan aivan asialliselta ja tasapainoiselta ihmiseltä.

Kaikki sosiaalihuollon ammattilaiset tuntevat tapauksia, joissa dementti kotipalveluasiakas epäilee työntekijää varkaudesta, vaikka kyse on siitä, että asiakas ei itse muista, mihin on arvoesineensä pannut. Kirjoittajakolmikostamme Mikko Mäntysaari muistaa omalta uraltaan tapauksen, jossa hän sosiaalityöntekijä-harjoittelijana joutui selvittämään kadonneen pankkikirjan arvoitusta. Dementiaa poteva vanhus syytti kotiavustajaa varkaudesta, mutta onneksi pankkikirja löytyi lopulta parvekkeelta, kattilan alta. Tällaiset aiheettomat epäilyt saattavat joskus vähentää organisaation reagoitiherkkyttä myös tapauksissa, joihin olisi syytä puuttua. Aktiivisten omaisten apu voikin olla arvokas asia.

Kodinhoitajan käytöksestä valitti myös soittaja, jonka äitiä kotipalvelu oli auttanut ennen äidin pari vuotta sitten tapahtunutta kuolemaa.

(70) Yksi kodinhoitajista oli törkeä, terrorisoiva tyyppi. Hän jätti tehtävänsä hoitamatta. Äiti joutui maksamaan ja lahjomaan saadakseen apua ja välttyäkseen haukkumiselta. Myöhemmin äiti oli kertonut tilanteen tyttärelleen ja kotiavustaja oli vaihdettu. Muista työntekijöistä olikin hyvät kokemukset. Silti soittajalle oli tullut sellainen kuva, että vanhustenhuollosta puuttuu kunnioitettava suhtautuminen. Vanhus on ihmisten armoilla ja turvaton ellei ole omaisia jotka pitävät hänen puoltaan. Riippuvuus paikallisista palveluista estää valittamasta kohtelusta.



## Osa III

# Palautepuhelimien arviointia





Palvelupuhelimen avulla kerätty aineisto kertoo sosiaalihuollon palvelujen laadun kärsineen lamavuosina. Lama puree myös sosiaalihuollon palvelujen laadussa. Tämän pääasiassa kielteisen palautteen ei tulisi kuitenkaan estää organisaatioita kehittämästä laatuaan. Päinvastoin: toivomme, että raporttimme on osaltaan vaikuttamassa siihen, että laadunhallinta otetaan meillä entistä vakavampana haasteena.

Palautteen valtaosa koski *toimeentulotuen* laatua. Toimeentulotukijärjestelmä on kitisten ja natisten kestänyt hyvin nopeasti kasvaneet asiakasmäärät. Vaikka asiakkaat ovat saaneet rahansa, ei palvelukokemukseen ole voinut olla vaikuttamatta, että asiakasmäärät kasvoivat laman parina ensimmäisenä vuonna yli kaksinkertaisiksi.

Aineisto kertoo myös selkeiden menettelytapojen puutteesta erityisesti toimeentulotuki- ja lastensuojeluasioissa.

Ennen kaikkea se kertoo puutteista palvelujen toiminnallisessa laadussa: asiakkaiden kohtelussa, laatukuiluista odotetun ja saadun palvelun välillä. Kyse on työntekijöiden jaksamisesta: vuosia jatkunut kiihkeä työtahti näkyy asiakaspalvelun ongelmina. Jaksaminen on tiukalla, vaikka varmasti sosiaalihuollon henkilöstö edelleen suhtautuu myönteisesti asiakkaisiinsa. Ilmapiiiri on asiakkaiden kokemusten perusteella kuitenkin monin paikoin kireä.

Palautepuhelimen avulla kerätty aineisto osoittaa myös hyvin selkeästi, miten tärkeää on saada kaikki organisaation jäsenet mukaan laadunkehittämiseen. Sosiaalihuollon työ sisältää hyvin monenlaisia asiakassuhteita, ja ammattilaisilta vaaditaan kykyä kohdata erilaisuutta ja erilaisia tilanteita. Hyvä ja laadukas palvelu ottaa huomioon yksilöllisyyden ja ihmisen erilaiset elämäntilanteet. Yksittäisten työntekijöiden innostus ei todellakaan riitä, ei myöskään keskittyminen pelkästään professioiden sisäiseen kehittämiseen. Laadun kehittämiseen on saatava mukaan kaikki sosiaalipalvelujen toteuttamiseen vaikuttavat ammattiryhmät.

Tässä raportissa olemme tarkastelleet palautepuhelimen avulla kerättyä aineistoa saavutettavuuden, hyväksyttävyyden ja avoimuuden näkökulmista. Paul Wildingin laatima ryhmittely osoittautui analyysimme kuluessa joskus pulmalliseksi, mutta pääasiassa koimme sen hyödylliseksi heuristiseksi välineeksi.

Erityisesti toimeentulotukea koskevasta asiakaspalautteesta voimme tehdä joitakin johtopäätöksiä, jotka – se myönnettäköön – eivät nouse yksinomaan tästä aineistosta, vaan yleisemmistäkin pohdinnoista.

Edellä ei ole paljoakaan pohdittu sitä, että hyväksyttävyys, saavutettavuus, avoimuus ja tehokkuus eivät välttämättä ole keskenään ristiriidattomia. Voi olla, että pikemminkin on niin, että yhden laatukriteerin korostaminen vaikuttaa rajoittavasti toiseen laatukriteeriin. Lisäksi laatukriteerit, kuten esimerkiksi hyväksyttävyys, näyttävät aivan erilaiselta, jos niitä katsotaan

palvelun välittömän käyttäjän tai vaikkapa suurituloisen veronmaksajan näkökulmasta.

Ajatuskokeen omaisesti koetamme seuraavassa hahmotella laatukriteerien keskinäisiä suhteita.

- *Hyväksyttävyyys rajoittaa saavutettavuutta ja saavutettavuus hyväksyttävyyttä.* Eli: jos on niin, että haluamme saavuttaa erittäin korkean tason palvelujen yleisessä hyväksyttävyydessä, merkitsee se aina tinkimistä saavutettavuudesta. Jotta ihmiset yleensä voivat mahdollisimman laajalti hyväksyä esimerkiksi toimeentulotuen myöntämiskäytännöt, on niistä tehtävä byrokraattisen tarkasti säädeltyjä, yksityiskohdaisiin ohjeisiin perustuvia ja ehkä myös normitasoltaan aika niukkoja. Jos näkökulmana on palvelun välittömän käyttäjän näkökulma, ja pyrkimyksenä on korkeatasoinen saavutettavuus, merkitsee se tinkimistä yleisestä hyväksyttävyydestä. Silloin normilaskelma voi olla aika väljä, ja ohjeisto joustava ja asiakaskohdaisen tulkinnan mahdollistava.
- *Avoimuus ja hyväksyttävyyys edellyttävät toisiaan.* Eli: hyväksyttävät palvelut ovat avoimia, ja avoimet/läpinäkyvät palvelut hyväksyttäviä.
- *Avoimuus lisää kiinnostusta palveluihin ja voi siten vähentää saavutettavuutta.* Näin erityisesti tilanteessa, jossa palvelujen määrää ei voida loputtomasti kasvattaa kysynnän tahdissa.
- Avoimuus, hyväksyttävyyys ja saavutettavuus synnyttävät tehokkuuden. Eli: tehokkuus ei oikeastaan ole itsenäinen laatukriteeri vaan kolmen muun laatukriteerin funktio.

Yhteenvedon omaisesti voimme todeta, että sosiaalihuollon palvelujen laatuun liittyvä palaute liikkui yleensä kahden suuren teemakokonaisuuden ympärillä: toisaalta kysymys on *oikeudenmukaisuuden* toteutumisesta, toisaalta *tarpeenmukaisuudesta*. Nämä tekijät kytkeytyvät tietenkin toisiinsa, mutta eivät silti ole päällekkäisiä asioita.

Asiakaspalautepuhelimien avulla kerättyä aineistoa voi käyttää tukena paikallisten asiakaspalautteen keruuvälineiden luomisessa. Toivottavasti palautepuhelinkeilu myös osoitti, miten pinnallinen käsitys suomalaisten yleisestä tyytyväisyydestä sosiaalipalvelujen tilaan lopulta on.

Rauhallisen pinnan alla muhii monenlaisia jännitteitä.

# Kirjallisuutta

- [1] *Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 4495/18.12.1990.*
- [2] Sosiaalihuoltolaki, 710/1982.
- [3] Asiakkaiden asema ja osallistuminen sosiaalihuollossa. Sosiaalihallituksen julkaisu 17/1986.
- [4] Anu-Riikka Aalto. Asiakas hyvän toimeentulotukityön arvioijana, 1996.
- [5] Anja Ahola. Menetelmäkö määrää tulokset? Puhelin- ja käyntihaastattelun eroista hyvinvointikysymyksiin vastattaessa. *Sosiologia*, 30(3):200–211, 1993.
- [6] Evan M. Berman. Implementing TQM in State Welfare Agencies. *Administration in Social Work*, 19(1):55–72, 1995.
- [7] Eduskunnan apulaisoikeusasiamies. 2028/2/94, 1994.
- [8] Christian Grönroos. *Miten palveluja markkinoidaan*. Weilin+Göös, Espoo, 4-5 painos, 1989.
- [9] Matti Heikkilä, Sakari Hänninen, Virpi Kosunen, Mikko Mäntysaari, Seppo Sallila ja Hannu Uusitalo. *Hyvinvoinnin päätepuskilla? Aineistoa hyvinvointipolitiikkaa ja lamaa koskevaan keskusteluun*. Raportteja 128. Stakes, Helsinki, 1993.
- [10] Matti Heikkilä and Juhani Lehto. *Sopeuttaminen vai kriisi? Sosiaali- ja terveydenhuolto laman kourissa*. Raportteja 74. Sosiaali- ja Terveystieteiden tutkimuskeskus, Helsinki, 1992.
- [11] Raija Huhtanen. Toimeentulotuen myöntäminen. Julkisoikeudellinen tutkimus hallinto- ja hallintolainkäyttöviranomaisen soveltamiskäytännöstä, 1994.

- [12] Sakari Hänninen, Juhani Iivari, and Juhani Lehto. *Hallittu muutos sosiaali- ja terveydenhuollossa? Kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon muutos ja muutoksen hallinta 1990-luvun alkuvuosina*. Stakes, Helsinki, 1995.
- [13] Sirpa Juutinen. *Oikeudenmukaisuus sosiaalityön laatutekijänä Erik Ahlmanin ajattelun valossa*, ss. 57-68. Tulokseksi laatu. Puheenvuoroja sosiaalihuollon laadunkehittämisen teorioista, metodeista ja käytännöistä; Raportteja 179. Stakes, Helsinki, 1995.
- [14] Mauno Konttinen, Hannu Uusitalo, and Mikko Staff. *Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus*. Raportteja 173. Stakes, 1995.
- [15] Kaarina Lamminpää. *Toimeentulotuen ennakkotilasto*. Stakes, Helsinki, 1995.
- [16] Paul J. Lavrakas. *Telephone Survey Methods*. Sage, 1987.
- [17] Juhani Lehto. Kunnallisten sosiaali- ja terveystalvelujen muutossuunta 1990-luvun alun talouskriisin aikana. Teoksessa *Hallittu muutos sosiaali- ja terveydenhuollossa?*
- [18] Juhani Lehto. Palvelujen osuus tulonsiirtoihin pienenemässä. *Sosiaaliturva*, (23):14-17, 1995.
- [19] Juhani Lehto ja Kaarina Lamminpää. *Ruuhkaa ja leikattua perusturvaa toimeentulotukihuukulla*. Raportteja 75. Sosiaali- ja terveyshallitus, Helsinki, 1992.
- [20] Marjut Lindberg. Toimeentulotukea hakevat eri asemassa eri kunnissa. Muuttokustannuksina korvataan jossain vain muutto pois kunnasta. *Helsingin Sanomat 24.5.1995.*, s. 5, 24.5 1995.
- [21] Markku Lindqvist ja Tuire Sihvo. *Muutossuunnat kunnissa: tietoja sosiaali- ja terveydenhuollon menoista, säästöistä, rationalisoinnista, priorisoinnista ja karsinnasta 1992 ja 1993*, Raportteja no 135. Stakes, Helsinki, 1994.
- [22] Matti Martikainen. Kunnat haluttomia noudattamaan kaikkia toimeentulotukisäädöksiä. *Sosiaaliturva 3, 4-5.*, (4-5), 1995.
- [23] Mikko Mäntysaari. *Sosiaalibyrokraatia asiakkaiden valvojana. Byrokratiatyö, sosiaalinen kontrolli ja tarpeitten sääntely sosiaalitoimistoissa. English Summary*. Vastapaino, Tampere, 1991.

- [24] Mikko Mäntysaari. *Laadun kehittämisen ristiriidat*, ss. 69–82. Tulokseksi laatu. Puheenvuoroja sosiaalihuollon laadunkehittämisen teorioista, metodeista ja käytännöistä; Raportteja 179. STAKES, Helsinki, 1995.
- [25] W. Nüfle. Qualitätssicherung in der Sozialarbeit. Tabu oder Notwendigkeit? *Neu Praxis*, (5):434–442, 1994.
- [26] OECD. *OECD-raportti hallinnon uudistamisen periaatteista*. No. 7. Valtionvarainministeriö, 1995.
- [27] Maarit Outinen, Riitta Haverinen, Maisa Maaniittu, Marjukka Mäkelä ja Mikko Mäntysaari. *Laadunhallinta sosiaali- ja terveydenhuollossa*. Stakes, Helsinki, 1995. key: Laadunhallintasuositus.
- [28] Christopher Pollitt and Geert Bouckaert. *Defining Quality*. Quality Improvement in European Public Services. Concepts, Cases and Commentary. Sage, London - Thousand Oaks - New Delhi, 1995.
- [29] Pirkko-Liisa Rauhala. *Havaintoja sosiaalialan työstä*. Teoksessa Sosiaalialan töissä. Vastapaino, Tampere, 1993.
- [30] Tuula Salmela. Markkinadiskurssien makeutta: "Lähes 80 prosenttia asiakkaista tyytyväisiä". *Sosiaaliturva*, 83(16):4–6, 1995.
- [31] Gordon D. Schiff and Norbert I. Goldfield. Deming Meets Braverman: Toward a progressive analysis of the continuous quality improvement paradigm. *International Journal of Health Services*, 24(4):655–673, 1994.
- [32] Leila Simonen. *Contradictions of the welfare state. Women and caring*. Number 295 in Acta Universitatis Tamperensis. Tampereen yliopisto, Tampere, 1990.
- [33] Jorma Sipilä. *Sosiaalityön jäljillä*. Tammi, Helsinki, 1989.
- [34] Jorma Sipilä. *Ylhäältä alas vai alhaalta ylös?*, ss. 21–26. Teoksessa Tulokseksi laatu. Puheenvuoroja sosiaalihuollon laadunkehittämisen teorioista, metodeista ja käytännöistä; Raportteja 179. Stakes, Helsinki, 1995.
- [35] STM. *Toimeentulotuki. Opas toimeentulotuen soveltajille*. No. 2. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki, 1994.
- [36] Tore Strandvik. *Tolerance Zones in Perceived Service Quality*. No. 58. Swedish School of Economics and Business Administration, Helsingfors, 1994.

- [37] Sirpa Taskinen. *Lapsen seksuaalisen hyväksikäytön ja pahoinpitelyn selvittäminen. Asiantuntijaryhmän suositukset sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstölle*. Stakes, Helsinki, 2003.
- [38] Silva Tedre. *Julkinen auttaja yksityisessä kodissa*, ss. 150–170. Naiset yksityisen ja julkisen rajalla. Vastapaino, Jyväskylä, 1995.
- [39] Terho Vuorela. *Miten asiakkaat arvioivat palveluja? Arviointitiedon hankinnan kysymyksiä*. Valtion painatuskeskus, Helsinki, 1989.
- [40] Kari Waerness and Stein Ringen. *Women in the welfare state: The case of formal and informal old-age care*. University of Stockholm, Stockholm, 1987.
- [41] Paul Wilding. Maintaining Quality in Human Services. *Social Policy and Administration*, 28(1):57–72, March 1994.

# Liite A

## Tutkijan rooli ja tunteet

Anu-Riikka Aalto

Idea sosiaalipalvelujen palautepuhelimeen lähti käyntiin osana Stakesin valtakunnallista laatuprojektia. Asiakaslähtöisyys palvelujen suunnittelussa ja tuottamisessa sekä sosiaalihuollon asiakkaiden näkeminen subjekteina ovat puhuttaneet sosiaalihuollon kenttiä jo pitkään. Puhelin oli kokeiluluontoinen ja toimi 1-23.6.1995 välisen ajan. Soittajilla oli mahdollisuus kertoa joko myönteisistä tai kielteisistä kokemuksista kunnallisten sosiaalipalvelujen käyttäjinä.

Palautepuhelimen avulla nähtiin asiakkailta olevan mahdollisuus vaikuttaa kuntien sosiaali- palvelujen kehitykseen. Asiakaspalautteen avulla saadaan tietoa palvelujen laadusta, jonka suhteen asiakkaita voidaan pitää asiantuntijoina. Asiakaspalautetta ei aina kuitenkaan voi käyttää suoraan palvelujen toiminnan sisällön kehittämiseen vaan sen avulla tuotetaan ennemminkin tietoa palvelujen kehittämisvaatimuksista. [39, s, 4].

Palautepuhelimeen soittaminen oli soittajalla maksutonta. Tällä tavoin pyrittiin madaltamaan soittamisen kynnystä. Soittaja sai esiintyä nimettömänä, koska emme olleet kiinnostuneita soittajien taustatiedoista vaan pelkästään kokemuksista joita heillä oli palvelun käyttäjinä. Ainoa taustatieto, jota kysyttiin oli palautetta koskevan kunnan koko, koska halusimme tietää, minkä tyyppisiä kuntia palautteet koskivat. Mahdollisia myöhemmin tapahtuvia syvähaastatteluita varten pyysimme halukkaita jättämään yhteystietonsa. Soittajille korostettiin myös palautteen käsittelyn luottamuksellisuutta, koska monia askarrutti tulivatko heidän mainitsemansa nimet julkisuuteen. Soittajat saivat myös halutessaan esiintyä nimettöminä. Yllättävää kuitenkin oli, että hyvin harva halusi esiintyä nimettömänä ja kertomatta paikkakuntaa, jota palaute koski. Suurin osa soittajista ikään kuin halusi seistä sanojensa takana. Kaikki palaute kirjattiin ylös. Puheluita ei nauhoitettu, koska siihen olisimme tarvinneet erikseen jokaisen soittajan luvan. Kuulopu-



heeseen perustuvaa palautetta ei puhelimesta otettu vastaan vaan kokemus piti nimenomaan olla soittajan omakohtainen tai hänen lähimmäiselleen tapahtunut.

Tiedotimme sosiaalipalvelujen palautepuhelimesta lähettämällä jokaiseen kuntaan tiedotuskirjeen, TerveSos- 95 tilaisuudessa Helsingissä 22-24.5.1995, sosiaalialan ammatti- ja sanomalehdissä, paikallisradioissa, MTV:n "Huomenta Suomi"ohjelman uutisissa 1.6.1995 sekä Hannu Karpo kertoi asiasta ohjelmassaan 4.6.1995. Television kautta saatu tieto palautepuhelimesta näkyi suurimpina soittoryöppyinä. Jotkut lehdet ilmoittivat asiasta vasta puhelimen toiminta-ajan loppupäivillä ja soittajat toivoivatkin pidempää puhelimen toiminta-aika. Resurssien vähyyden vuoksi se ei valitettavasti ollut mahdollista.

Palautepuhelimen alkamispäivää edeltävällä viikolla soitin läpi useita sosiaalitoimistoja ympäri Suomea tarkistaakseni oliko tieto palautepuhelimesta tullut perille. Huomasin, että suhtautuminen palautteen keräämiseen tuntui olevan myönteisempää pienemmillä paikkakunnilla kuin suurissa kaupungeissa. Poikkeuksia tietysti oli. Ehkäpä tähän liittyi pelko kerättävän palautteen laadusta. Erään suuren kaupungin sosiaalitoimiston johtaja kertoi "silmiäni kirjettä ylimalkaisesti tietämättä mitä sen kanssa aikoo tehdä". Tiedotuskirjeissä kunnille olimme nimenomaan painottaneet, ettei tarkoituksemme olisi kärjistä kielteisestä palautteesta nousevaa kuvaa vaan kehittää palveluja asiakkaiden tarpeista käsin.

Tarvetta palautepuhelimelle tuntui olevan, koska soittoja ensimmäisen päivän aikana tuli jo 32 kpl. Tahti jatkui tasaisena koko kolmen viikon ajan. Televisiosta saatu tieto palautepuhelimesta näkyi heti seuraavan päivän ruuhkana. Voi siis sanoa, että television kautta tapahtuva tiedottaminen tavoitti parhaiten asiakkaat. Ammattilehdet harvoin päätyvät asiakkaiden ulottuville. Moni ei myöskään kertonut saaneensa tietoa paikkakunnan sosiaalitoimistosta, vaikka tiedotuskirjeet oli lähetetty kunnille hyvissä ajoissa. Kaiken kaikkiaan otimme vastaan 279 puhelua. Huomattakoon tässä vaiheessa, että linjoja palautepuhelimelle oli varattu vain yksi ja puhelujen vastaanottoa pyrittiin rajaamaan kello 9-15 välille. Todellisuudessa puhelin pirisi jo ennen aamu kahdeksasta aina myöhään iltapäivälle. Puhelut kestivät ajallisesti kymmenestä minuutista yli puoleen tuntiin. Soittomahdollisuus palautepuhelimeen perustui täysin soittajan onneen. Käytännössä puhelin oli varattuna koko päivän, mikä aiheutti myös närkästystä.

Soittajat eivät ainoastaan haluneet kertoa kokemuksistaan vaan heillä oli myös todellinen tarve puhua jollekin ongelmistaan ja turvattomuudentunteestaan. Monelle soittajalle oli vain tärkeää, että heitä kuunneltiin. Puhelun aikana soittaja ei odottanut kuulevansa neuvoja tai kysymyksiä. Ainoastaan tunteen, että jollakin oli aikaa ja halua kuunnella häntä. Puhelut oli-

vat välillä hyvin raskaita ja nostivat molemmin puolin herkimmätkin tunteet esiin. Asiakkaiden kokemukset tuntuivat vääriltä ja epäinhimillisiltä. Kysyin usein itseltäni oliko ihmistä todella mahdollista kohdella niin ala-arvoisesti ja epäinhimillisesti. Liian moni oli joutunut toimeentulotuen asiakkaaksi työttömyyden tai sairauden seurauksena. He olivat aivan tavallisia ihmisiä eivätkä suinkaan nauttineet siitä, että joutuivat olemaan yhteiskunnan elättejä. Kuka huolehti sairaasta yrittäjästä, jonka perheelle ei myönnetty toimeentulotukea, koska yrityksen kiinteä omaisuus katsottiin perheen varallisuudeksi? Kuka turvaisi ihmiselle inhimillisen elämän viimesinä elinkuukausina, kun omat varat loppuivat? Näin voi käydä meille kaikille ja koska tahansa. Elämän elinehto tuntui olevan toimeentulo, eli raha. Ilman rahaa ei ihmisellä tuntunut olevan ihmisarvoa. Miksei kukaan todella välittänyt ja puuttanut asiaan? Monta kertaa oli vain kylmästi nieltävä pala kurkusta, kun soittaja toisessa päässä itki ahdistustaan. Lohduttavia sanoja ei tilanteisiin löytynyt eikä se ehkä ollut tarkoituskaan. Ehkäpä jotkut kokivat puhelimen ainoana mahdollisuutena kertoa anonyymisti ahdistuksestaan ilman leimautumisen pelkoa. Varsinkin pienten paikkakuntien ongelmana näyttää olevan, ettei ihmisillä ollut ketään jolle olisivat voineet henkistä painettaan purkaa. Taloudellinen ahdinko oli ajanut monen soittajan henkisesti hyvin ahtaalle ja mielenterveystoimistosta ei haluttu hakea apua leimautumisen pelossa. Sosiaalityöntekijää ei haluttu vaivata omilla huolillaan, koska moni soittaja piti heitä tunteettomina ihmisinä, jotka vain hoitivat työnsä. Herääkin kysymys huolehditanko asiakkaiden henkisestä hyvinvoinnista ollenkaan vai unohtuuko se rahan jakamisessa? Sosiaalityön opiskelijana tunsin pystyväni auttamaan soittajia nimenomaan kuuntelemalla heitä, eli tavalla, jota myös soittajat arvostivat yhtenä sosiaalityöntekijöiden tärkeimpänä ominaisuutena. Sosiaalityöntekijöiden empaattisuutta, kuuntelemisen taitoa ja auttamisen halua arvostettiin hyvin korkealle. Halu auttaa ja kuunnella silloin, kun asiakkaan hätä oli suuri eikä vain piiloutuminen lain ja normien taakse saivat paljon kiitosta. Koska työntekijä ei voi kävellä lain ylitse, on auttamismahdollisuuksia etsittävä myös muualta. Eräskin soittaja totesi, että "... on kuin olisi psykiatrilla käynyt vaikkei hakenut kuin toimeentulotukea."

Se, että oli aikaa kysellä kuulumisia ja neuvoa eteenpäin oli monelle hyvin tärkeää. Kiireen keskellä tämä valitettavasti usein unohtuu. Monen mielestä oli tärkeää, että työntekijät jaksoivat kuunnella asiakkaan huolia, vaikka he eivät voineetkaan antaa rahaa enempää kuin laki sallii.